



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO**

PERLA DUARTE DE MORAES

**A IMPRESCINDIBILIDADE DE DEFESA TÉCNICA NO
PROCESSO ADMINISTRATIVO-AMBIENTAL BRASILEIRO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Florianópolis
2016**

PERLA DUARTE DE MORAES

**A IMPRESCINDIBILIDADE DE DEFESA TÉCNICA NO
PROCESSO ADMINISTRATIVO-AMBIENTAL BRASILEIRO**

Dissertação submetida ao Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Programa de Mestrado em Direito, área de concentração em Direito, Estado e Sociedade, da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do Grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Luiz Carlos Cancellier de Olivo, Dr.

Florianópolis
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Moraes, Perla Duarte de

A imprescindibilidade de defesa técnica no processo administrativo-ambiental brasileiro / Perla Duarte de Moraes ; orientador, Luiz Carlos Cancellier de Olivo - Florianópolis, SC, 2016.

209 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, . Programa de Pós-Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Administração pública. 3. Defesa técnica. 4. Meio ambiente. 5. Processo administrativo. I. Olivo, Luiz Carlos Cancellier de. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

INSERIR FOLHA DE APROVAÇÃO AQUI

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Antonio Carlos Leite Moraes e Marlene Duarte Moraes, por terem repassado valores que me transformaram num ser humano com responsabilidade social e com capacidade de trabalhar, estudar e despertar as mais belas e verdadeiras amizades.

Ao meu marido, Antonio Carlos Brasil Pinto, meu grande amor.

Ao meu filho, Antonio Augusto Moraes Brasil Pinto, minha melhor escolha na vida e meu melhor presente.

Aos professores do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, que homenageio na pessoa do professor Horácio Wanderlei Rodrigues, a quem rendo as mais sinceras homenagens e gratidão por ter convivido com um verdadeiro professor, digno da cátedra que ocupou nesta Universidade Federal, e pela forma como conduziu os encontros democráticos que tive a oportunidade de participar ao cursar as disciplinas de Metodologia do Ensino Superior e Epistemologia Jurídica por ele ministradas no curso de pós-graduação, por sua ética em face do aluno e pela condução do magistério superior, respeitando e expondo diferentes posicionamentos, sempre de forma isenta e responsável.

Aos servidores do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, em nome de Maria Aparecida Oliveira, sempre disposta a ajudar.

Aos meus queridos colegas, que homenageio na pessoa da Mestre Roberta Terezinha Uvo Bodnar.

Ao meu orientador Luiz Carlos Cancellier de Olivo, pelos conselhos e pela orientação.

Aos Professores José Isaac Pilati, Luis Henrique Urquhart Cademartori e Zenildo Bodnar, que aceitaram compor minha banca de qualificação e de defesa, pelas sugestões e análises significativas, as quais tentarei atender na versão definitiva do texto.

Ao professor Luiz Henrique Urquhart Cademartori, sua esposa Nívea e a pequena Sofia, pelo exemplo de simplicidade e fraternidade que acolhem aqueles que os cercam.

Ao amigo Nelson Zamparoni Junior, pelo auxílio prestado na formatação deste trabalho.

À querida irmã de sangue, Jaçanã Moraes Oakwood, e às irmãs de coração Anna Carolina Jurgensen, Anaruez Mathies e Ana Carolina Elaine dos Santos.

A Giselle Silva Miranda Corrêa pelo suporte e pela ajuda desprendida fundamental para realização da apresentação do meu trabalho.

A Deus, minha gratidão por tudo que tenho em minha vida e por ter escolhido o Direito, em especial, a advocacia como profissão, em relação a qual me sinto completamente vocacionada e realizada. E por ter encontrado meu caminho... Só gratidão.

Onde meus talentos e paixões
encontram as necessidades do mundo,
lá está meu caminho,
meu lugar.
(Aristóteles)

RESUMO

MORAES, Perla Duarte. **A imprescindibilidade de defesa técnica no processo administrativo-ambiental brasileiro**. 2016. 209f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

O presente trabalho, que gravita em torno do processo administrativo-ambiental brasileiro, tem como objetivo institucional a produção de uma dissertação a ser submetida ao Curso de Pós-Graduação (*Stricto Sensu*) do Programa de Mestrado em Direito, área de concentração em Direito, Estado e Sociedade, da Universidade Federal de Santa Catarina. Especificamente, pretende, em primeiro, identificar os desafios a serem enfrentados para que o processo administrativo possa ser consentâneo com as garantias fundamentais reservadas ao administrado pelo ordenamento constitucional pátrio, relacionadas ao contraditório e à ampla defesa como postulados eficazes, diante das atuações administrativas na seara ambiental efetivadas pelos órgãos administrativos responsáveis pelo poder de polícia e pelo julgamento dos processos administrativos decorrentes desses autos de infração; em segundo, examinar a necessidade da defesa técnica realizada por advogado devidamente habilitado para que o administrado figure no processo administrativo-ambiental em posição de igualdade com a Administração Pública. Para atingir esses propósitos, o estudo utiliza como principal suporte metodológico a abordagem qualitativa, o raciocínio indutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica como referencial de base. Findo o esforço de pesquisa, pode-se afirmar que o processo administrativo-ambiental apresenta nuances relacionadas às garantias fundamentais, muitas vezes desprezadas no âmbito administrativo. O atuado, por sua vez, vê-se de mãos atadas diante de uma marcha processual que não reverencia a garantia constitucional do devido processo legal. Ainda, especificamente em relação ao suposto dano ambiental, motivador da atuação, a produção da prova é tarefa complexa, de modo que requer a análise de equipe imparcial e multidisciplinar, a fim de buscar a verdade real para garantir a efetividade do processo administrativo-ambiental, com decisões resultantes de contraditório e da ampla defesa, exercidos ao longo do processo pelos litigantes. Nessa esteira, afigura-se irrazoável a dispensa de advogado em face da atuação administrativo-ambiental.

Palavras-chave: Administração Pública. Defesa técnica. Meio ambiente. Processo administrativo.

ABSTRACT

MORAES, Perla Duarte. **Indispensability of technical defense in the Brazilian environmental administrative proceeding.** 2016. 209f. Dissertation (Master's Degree in Law) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

The institutional aim of this work, which approaches the environmental administrative proceeding, is to produce a dissertation to be submitted to the Post Graduation (Stricto Sensu) of the Master's Degree Program in Law, Law, State and Society field of study, of Universidade Federal de Santa Catarina. It intends specifically to identify the challenges to be faced so that the administrative proceeding might be able to be introduced consistently to the fundamental guarantees reserved by the Brazilian legal system, regarding the adversarial and full defense as effective postulates, in the face of environmental-administrative fines issued by administrative offices in charge of the police power and of judging the administrative proceedings resulting from these infraction notices. Also, it intends to identify the need of a technical defense performed by a qualified attorney so that citizens and public administration are both in an equal position. In order to fulfill these objectives, qualitative approach is used as the main methodological support, and inductive reasoning and literature review as basic references. In summary, it may be stated that the environmental administrative proceeding presents nuances related to fundamental guarantees often neglected in the environmental scope. On the other hand, the offenders have their hands tied facing proceeding journeys that do not accomplish the suitable legal proceeding. Furthermore, particularly in relation to the alleged environmental felony which motivated the notice, the evidence is complex in a way that it demands an analysis from an impartial and multidisciplinary team in order to search for the real truth to assure the efficiency of the environmental administrative proceeding with decisions resulting from adversarial and full defense performed by the litigant during the lawsuit. Therefore, it is unreasonable dismissing an attorney when there is an environmental administrative fine.

Key words: Public administration. Technical defense. Environment. Administrative proceeding.

RÉSUMÉ

MORAES, Perla Duarte. **Le caractère indispensable de la défense technique dans le processus administratif de l'environnement.** 2016. 209f. Dissertation (Master dans Droit) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

Ce travail a pour objectif institutionnel de la production d'un mémoire qui sera soumis au cours d'études post-gradué (stricto sensu) Programme de maîtrise en droit, spécialisation en droit, État et société à l'Université fédérale de Santa Catarina, dans le cadre du titre (im) de prescindibilidade de défense technique dans le processus administratif de l'environnement contemporain. L'étude examine les défis à relever au processus administratif peut être présenté en conformité avec les garanties fondamentales réservées à l'ordre constitutionnel parental à courir, en rapport avec le front de la défense efficace des évaluations environnementales administratives contradictoires et complètes, effectuées par des organismes administratifs par le pouvoir de la police et la poursuite des procédures administratives découlant de ces évaluations et la nécessité d'une défense technique menée par un avocat dûment qualifié pour le chiffre donné dans le processus administratif de l'environnement sur un pied d'égalité avec l'administration publique. Pour atteindre ces objectifs, l'étude utilise comme support méthodologique principal de l'approche qualitative, le raisonnement inductif et technique de la littérature comme une référence de base. Après l'effort de recherche, on peut dire, en conclusion, le processus administratif de l'environnement a des nuances liées aux garanties fondamentales, souvent négligés au niveau administratif. La cité, à son tour, on voit avec ses mains attachées devant une motion de procédure qui ne respecte pas la procédure. Pourtant, en particulier en ce qui concerne les dommages environnementaux allégués, motivant l'évaluation, la preuve présentée est complexe, il nécessite l'analyse de l'équipe impartiale et multidisciplinaire afin d'obtenir la vérité afin d'assurer l'efficacité du processus administratif de l'environnement, avec les décisions résultant de la défense contradictoire et complète exercé tout au long du processus par les parties en litige. Sur cette piste, il est déraisonnable d'avocat de la renonciation contre l'évaluation administrative de l'environnement.

Mots-clés: Administration publique. Défense technique. Environnement. Procédure administrative.

LISTA DE SIGLAS

CONAMA	– Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPC	– Código de Processo Civil
FATMA	– Fundação do Meio Ambiente
IBAMA	– Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis LAO – Licença Ambiental de Operação
OAB	– Ordem dos Advogados do Brasil
SISNAMA	– Sistema Nacional do Meio Ambiente
STJ	– Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
1 AS GARANTIAS PROCESSUAIS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	25
1.1 O PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS.....	25
1.2 AS GARANTIAS PROCESSUAIS CONSTANTES DO TEXTO CONSTITUCIONAL E SUA APLICAÇÃO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	30
1.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	38
1.3.1 Princípios da legalidade e do devido processo legal.....	39
1.3.2 Princípio do contraditório e ampla defesa.....	45
1.3.3 Princípio da igualdade.....	47
1.3.4 Princípio da publicidade.....	50
1.3.5 Princípio da segurança jurídica.....	52
1.3.6 Princípios da eficiência, da celeridade e da oficialidade...	54
1.3.7 Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.....	56
1.3.8 Princípios da finalidade e da motivação.....	59
1.3.9 Princípio da efetividade do processo.....	62
1.3.10 Princípio da moralidade.....	63
1.4 JURISDIÇÕES UNA E DUAL EM MATÉRIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO-AMBIENTAL.....	64
1.4.1 Conceito de jurisdição.....	64
1.4.2 Características da jurisdição.....	67
1.4.3 Princípios fundamentais da jurisdição.....	69
1.4.4 Espécies de jurisdição.....	71
1.4.5 Jurisdição una e jurisdição dual.....	73
2 O DANO AMBIENTAL NA ESFERA ADMINISTRATIVA: ASPECTOS DESTACADOS.....	79
2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DIREITO AMBIENTAL.....	79
2.1.1 Noções gerais sobre o meio ambiente.....	79
2.1.2 O direito ambiental e a tutela do meio ambiente.....	82
2.1.3 Da competência em matéria ambiental.....	92

2.2	CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL.....	99
2.2.1	Princípio do acesso equitativo	101
2.2.2	Princípio do usuário e poluidor pagador.....	103
2.2.3	Princípio da prevenção.....	104
2.2.4	Princípio da reparação.....	106
2.2.5	Princípio da informação.....	107
2.2.6	Princípio da participação ou cooperação	108
2.3	DANO AMBIENTAL	110
2.4	RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL.....	113
2.5	PROVA PERICIAL NO DIREITO AMBIENTAL.....	118
3	A DEFESA TÉCNICA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO-AMBIENTAL BRASILEIRO	127
3.1	O ATO ADMINISTRATIVO E SEUS ATRIBUTOS	127
3.1.1	Conceito de ato administrativo.....	127
3.1.2	Requisitos do ato administrativo	131
3.1.2.1	Competência.....	131
3.1.2.2	Finalidade	132
3.1.2.3	Forma.....	132
3.1.2.4	Motivo	133
3.1.2.5	Objeto	134
3.1.3	Atributos do ato administrativo	135
3.2	ACESSO À JUSTIÇA ADMINISTRATIVA	137
3.3	ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL.....	147
3.4	O PROCESSO ADMINISTRATIVO-AMBIENTAL E SUAS PECULIARIDADES: APURAÇÃO DO DANO AMBIENTAL NA ESFERA ADMINISTRATIVA.....	152
3.5	A NECESSIDADE DE DEFESA TÉCNICA EM PROCESSOS ADMINISTRATIVO-AMBIENTAIS COMO CONDIÇÃO DE ATENDIMENTO AO ACESSO À JUSTIÇA SUBSTANCIAL.....	156
	CONCLUSÃO.....	175
	REFERÊNCIAS	189

INTRODUÇÃO

A complexidade das relações entre o Estado e a sociedade/cidadãos/empresas, própria da contemporaneidade, traz em si a exigência de uma esfera administrativa julgadora mais bem preparada para lidar com as demandas na esfera ambiental. Porém, ainda hoje, verifica-se que sobrevive um ranço autoritário pairando sobre diversos setores da sociedade brasileira, principalmente na esfera da Administração Pública, no tocante ao julgamento de questões relacionadas com o meio ambiente, o que põe em xeque a aplicabilidade efetiva dos princípios constitucionais processuais aos processos administrativo-ambientais.

Não obstante os diversos avanços da técnica da defesa administrativa em matéria ambiental, o que se verifica, na prática, é a ausência de exigibilidade da defesa técnico-jurídica realizada por advogado habilitado em processos administrativo-ambientais, exigibilidade esta que torna deficitário o próprio acesso à justiça no seu sentido substancial.

Nos processos administrativo-ambientais, é comum que a Administração Pública induza a parte (pessoa física ou jurídica) a proceder, ela mesma, a sua defesa nas questões ambientais (fazendo uso da autodefesa). Porém, o fato de a parte, regra geral, não possuir conhecimentos técnico-jurídicos suficientes para exercer a sua defesa em igualdade de condições com a Administração Pública acaba colocando em xeque os princípios constitucionais, principalmente os do devido processo legal, da segurança jurídica, da igualdade das partes, da ampla defesa e do contraditório, e do duplo grau de jurisdição, essenciais em toda demanda (seja ela extrajudicial, judicial ou administrativa). A não observância destes e de outros princípios constitucionais coloca a parte demandada em condição de hipossuficiência processual diante da Administração Pública, tornando a demanda desigual.

Esta ausência de defesa técnica nos processos administrativos ambientais¹ é constatada no cotidiano da população e na própria prática da advocacia na esfera ambiental, visto que, por conta da falta de

¹ São aqueles, através dos quais a Administração Pública apura (mediante a elaboração de auto de infração e demais atos processuais necessários) a existência de um dano provocado ao meio ambiente visando a aplicação de uma sanção administrativa ao culpado.

conhecimentos técnico-jurídicos da parte demanda (sujeito passivo) pela Administração Pública leva a resultados “injustos” para os administrados, cujas consequências se refletem no Poder Judiciário com o aumento das demandas jurídicas que poderiam ter sido sanadas com a presença obrigatória da defesa técnica nos processos administrativos ambientais.

Atualmente, não existe nenhuma norma ou legislação que preveja a obrigatoriedade da defesa técnico-jurídica realizada por advogado habilitado para atuar em processos administrativo-ambientais, fato este que coloca a Administração Pública em situação de vantagem em relação à parte demandada, revelando, em consequência, flagrante desrespeito aos princípios constitucionais aplicáveis aos processos administrativo-ambientais.

Dentro desse contexto, o presente esforço de pesquisa se propõe a buscar respostas para as seguintes questões-problema.

- a) Os princípios constitucionais processuais, em especial do devido processo legal, da segurança jurídica, da igualdade das partes, da ampla defesa e do contraditório, e do duplo grau de jurisdição, são efetivamente aplicados nos processos administrativo-ambientais?
- b) Atualmente, existe a obrigatoriedade (imprescindibilidade) de utilização da defesa técnico-jurídica, mediante a atuação de advogado devidamente habilitado nos processos administrativo-ambientais?
- c) A inexigibilidade da defesa técnico-jurídica, mediante a atuação de advogado devidamente habilitado nos processos administrativo-ambientais sobrecarrega o Poder Judiciário brasileiro?

Para tanto, e a título de objetivo geral, pretende-se analisar o atual sistema processual administrativo-ambiental brasileiro. Especificamente, será necessário: a) analisar a complexidade dos temas relacionados às questões ambientais no que tange à prova técnica nos processos ambientais e à necessidade de defesa técnica especializada; b) verificar o cumprimento dos princípios constitucionais (da eficiência, do acesso ao Poder Judiciário, da fundamentação dos atos decisórios, do contraditório e da ampla defesa, da fundamentação das decisões, da imparcialidade do órgão julgador, entre outros) nos processos administrativo-ambientais, diante de uma jurisdição una; e, por fim, c) analisar a possibilidade de se estabelecer a imprescindibilidade de defesa técnica por advogado inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ante a constatação de que o administrado,

não raro, recorre ao Judiciário quando derrotado na esfera administrativa.

Uma primeira e importante justificativa para a elaboração deste estudo se baseia no fato de que, em regra, nos processos administrativo-ambientais a defesa do demandado ocorre mediante a utilização da autodefesa, ou seja, o demandado efetua, por si só, a sua defesa, sem o devido apurmo jurídico por falta de conhecimentos técnico-jurídicos.

Nos processos administrativo-ambientais, o exercício da autodefesa por parte do demandado, vale lembrar, coloca-o em situação desfavorável diante da Administração Pública, que, por sua vez, possui um corpo técnico-jurídico (advogados) preparado para fundamentar juridicamente o processo, com o condão de causar flagrante desequilíbrio entre as partes processuais. Este procedimento, ademais, coloca em xeque o respeito e a aplicabilidade dos princípios constitucionais aplicáveis aos processos administrativos em geral e daqueles da esfera ambiental, em especial os princípios do devido processo legal, da legalidade, da igualdade das partes, da ampla defesa e do contraditório, entre outros fundamentais, para que a parte exerça os seus direitos em sua plenitude, do ponto de vista jurídico.

Na prática, constata-se que a inexistência da obrigatoriedade da defesa técnico-jurídica realizada por advogado habilitado nos processos administrativo-ambientais ocasiona uma série de problemas ao demandado, uma vez que o administrado derrotado se vê obrigado a buscar o Poder Judiciário na tentativa de reverter a decisão negativa exarada pela Administração Pública.

Dessa forma, a ausência de dispositivo legal que torne obrigatória a defesa técnico-jurídica na esfera dos processos administrativo-ambientais acaba por gerar uma sobrecarga no Poder Judiciário, com demandas que visam rediscutir fatos arrolados no processo administrativo.

Ainda, no campo da contribuição prática, a pesquisa permitirá conhecer e evidenciar os impactos que a não observância dos princípios constitucionais aplicáveis aos processos administrativo-ambientais e a ausência de obrigatoriedade da defesa técnico-jurídica realizada por advogado habilitado causa transtornos e/ou prejuízos tanto para o demandado como para o Poder Judiciário (que se vê sobrecarregado com demandas que poderiam ter sido resolvidas dentro da esfera administrativa). Desta feita, propõe-se também a contribuir para o aprimoramento do processo administrativo-ambiental ora existente, com vistas a um processo administrativo-ambiental constitucional.

Como contribuição de cunho científico, o trabalho servirá como fonte de consulta para outros pesquisadores e para a comunidade em geral, especialmente agentes públicos e advogados, na medida em que traz luz ao processo administrativo da seara ambiental.

Pelo prisma pessoal, não é demais acrescentar que a elaboração deste trabalho representou um desafio, uma vez que a pesquisadora é advogada militante na área do direito ambiental e no seu cotidiano profissional se depara com os problemas apresentados nesta trajetória de pesquisa. Daí, portanto, o seu interesse em aprofundar conhecimentos a respeito da inexistência de obrigatoriedade de defesa técnico-jurídica realizada por advogado devidamente habilitado, nos processos administrativo-ambientais, o que tornaria tais demandas mais justas entre as partes, sem falar que, na processualística atual, a Administração Pública leva vantagem sobre o demandado, que acaba recorrendo ao Poder Judiciário para reverter uma decisão que lhe foi desfavorável. Essa busca por prestação jurisdicional, salienta-se, sobrecarrega desnecessariamente a Justiça com demandas que poderiam ter sido resolvidas em vias administrativas.

No que tange ao suporte metodológico do estudo, de plano, é oportuno mencionar que a metodologia é um ramo das ciências humanas que se ocupa do estudo dos métodos utilizados na formação do conhecimento, ou seja, uma disciplina que se relaciona com epistemologia e consiste em estudar e avaliar os vários métodos disponíveis, identificando suas limitações ou não no âmbito das suas aplicações.

A propósito, quanto ao método, a pesquisa se orienta pela lógica indutiva, aquela em que a generalização dos aportes decorre das observações e das experiências observadas e vivenciadas pelo pesquisador de casos reais e concretos observados².

A justificativa para a utilização da lógica indutiva neste trabalho se alicerça no fato de que o estudo está particularmente voltado à análise do fenômeno pesquisado – o processo administrativo-ambiental brasileiro –, sua aplicabilidade e os resultados que a ausência de defesa técnico-jurídica gera para os administrados e para o próprio Poder Judiciário com o acúmulo de ações.

Para a abordagem do problema, adota-se a pesquisa qualitativa, em regra, aquela utilizada com o objetivo de interpretar determinados fenômenos sociais, por meio da interação contínua entre a observação e

² LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. 7. ed. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 69.

a formulação conceitual, entre o desenvolvimento teórico e a pesquisa empírica, entre a percepção e a explicação. A pesquisa qualitativa é uma boa alternativa para quem busca responder determinados fenômenos sociais.³ As pesquisas qualitativas, ademais, visam promover a proximidade entre a teoria e os fatos ou fenômenos observados pelo pesquisador, que procura descrevê-los e interpretá-los com análises subjetivas e mediante a particularização do fenômeno estudado.⁴

No tocante aos objetivos, o estudo se baseia em estudos exploratórios cujos resultados serão apresentados de forma descritiva. As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade, “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”⁵. A pesquisa descritiva, por sua vez, impõe ao pesquisador uma gama de informações a respeito do fenômeno que pretende pesquisar; procura descrever de forma objetiva os fatos ou fenômenos pertencentes à realidade do objeto de estudo. Nesta modalidade de pesquisa, inserem-se a análise documental, a pesquisa *ex-post-facto* e o estudo de caso.⁶ Além disso, permite descobrir com que frequência o fenômeno estudado acontece, sua natureza, suas causas, suas relações, conexões e efeitos.⁷

Os procedimentos técnicos para obtenção dos dados abrangem a pesquisa bibliográfica, essencial na tarefa de arregimentar o referencial teórico de base, aí compreendidos livros, periódicos, artigos científicos, revistas, legislações – constitucional e infraconstitucional –, entendimentos jurisprudenciais e sites de interesse, de modo a dar conta da principal problemática aqui definida: exigibilidade ou prescindibilidade da utilização da defesa técnico-jurídica realizada por advogado devidamente habilitado nos processos administrativo-ambientais.

³ RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 46.

⁴ FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. [Apostila]. Fortaleza: UEC, 2002, p. 31.

⁵ GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 44.

⁶ TRIVIÑOS, Augusto N. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 37.

⁷ BARROS, Aidil J. da Silveira; LEHFELD, Neide A. de Souza. **Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica**. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2008, p. 22.

Quanto à estrutura, o estudo está dividido em três capítulos, onde são abordados os principais assuntos correlacionados à temática proposta. O Capítulo 1, intitulado “As garantias processuais constitucionais aplicáveis ao processo administrativo”, trata do processo administrativo como instrumento de garantias dos direitos individuais, de garantias processuais constantes no texto constitucional e de sua aplicação ao processo administrativo. Na sequência, discorre sobre a democracia participativa com a participação popular no processo administrativo, os princípios constitucionais aplicáveis ao processo administrativo e, por fim, a jurisdição una e dual em matéria de processo administrativo-ambiental. O Capítulo 2, com o título “O dano ambiental na esfera administrativa: considerações sobre a prova pericial no direito ambiental”, dedica-se às temáticas meio ambiente e direito ambiental, momento em que se estudam os princípios que regem o direito ambiental, o dano ambiental, a responsabilidade administrativa ambiental e a prova pericial ambiental. O Capítulo 3, denominado “A defesa técnica do processo administrativo-ambiental brasileiro”, inicia a abordagem com o ato administrativo e seus atributos. Em seguida, discorre sobre o acesso à justiça administrativa, o acesso à justiça ambiental, o processo administrativo-ambiental e suas peculiaridades e, por fim, a necessidade de defesa técnica em processos administrativo-ambientais como condição de atendimento ao acesso à justiça substancial.

A presente dissertação encerra com os principais pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a temática proposta.

1 AS GARANTIAS PROCESSUAIS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

1.1 O PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS

A Constituição Federal restringiu o poder de escolha dos administradores ao determinar prioridades e objetivos a serem atingidos e informar a disciplina de direito administrativo com princípios que devem ser respeitados, apresentando uma Administração Pública com essencial vocação para a concretização dos direitos fundamentais.⁸

Na interpretação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹:

A expressão regime jurídico administrativo é reservada tão-somente para abranger o conjunto de traços, de conotações que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa. Basicamente, pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições.

A intenção do legislador originário de 1988 foi fixar diretrizes, de modo a possibilitar a conformação institucional e funcional da Administração Pública brasileira com os princípios informadores do direito administrativo.

Assim também entende Romeu Felipe Bacellar Filho¹⁰:

Se uma das pedras de toque do Estado de Direito é a fixação de um regime jurídico administrativo, com a Constituição de 1988 restou identificada a presença de um regime jurídico constitucional-

⁸ PESSOA, Robertônio Santos. Neoconstitucionalismo, política e administração pública: dilemas a serem enfrentados. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 8, n. 39, set. 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30750>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 64.

¹⁰ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 26-27.

administrativo, fundado em princípios constitucionais expressos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput).

Superada a ideia de Administração Pública autoritária, agindo conforme sua vontade e interesse, atualmente passa a ser tratada como garantidora de serviços e de direitos fundamentais, consoante se extrai do conteúdo do art. 37 da Constituição Federal, que trata do regime constitucional-administrativo. Neste dispositivo, os princípios que devem reger a Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – foram elevados ao patamar de preceitos constitucionais.¹¹

A partir da nova conformação da matéria, em âmbito constitucional, diversos institutos tradicionais do direito administrativo apresentam nova leitura, agora com as lentes do mandamento constitucional, sob a égide do princípio da legalidade, a noção de discricionariedade administrativa e o direito de participação popular.¹²

A Constituição Federal apresentou novíssimo regime jurídico para o processo administrativo ao dispor sobre princípios próprios que informam o conjunto de regras que tratam do direito administrativo no ordenamento, criando, assim, um ramo autônomo da ciência jurídica.¹³

Romeu Felipe Bacellar Filho, dissertando sobre o tema, assevera que “a compatibilidade entre Direito Administrativo infraconstitucional e constitucional deve ser formal e material”¹⁴, ou seja, elaborada por

¹¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**, p. 26- 27.

¹² BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)**. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf>. p. 24. Acesso em: 18 nov. 2015.

¹³ PESSOA, Robertônio Santos. Neoconstitucionalismo, política e administração pública: dilemas a serem enfrentados. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 8, n. 39, set. 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30750>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

¹⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**, p. 29.

órgão constitucionalmente competente e possuir conteúdo que respeite valores e princípios constitucionais.

Para a devida conformação constitucional, faz-se necessária a procedimentalização da atividade administrativa. Isso significa que a produção dos atos administrativos deve ocorrer de maneira procedimentalizada.¹⁵

Desse modo, espera-se que a decisão administrativa “seja logicamente compatível com os eventos que lhe foram antecedentes e se traduza em manifestação fundada em motivos cuja procedência é requisito de validade”¹⁶. Tal situação revela verdadeiro mecanismo de controle das competências estatais, com o necessário fortalecimento do conteúdo democrático das decisões administrativas e seu aperfeiçoamento, essenciais à eficácia de atos e provimentos da Administração Pública. Aqui, é importante ressaltar a relevância do processo administrativo como meio pelo qual se materializa o direito substancial; no caso em tela, o direito administrativo, que se exterioriza por excelência com o ato administrativo. Essa importância, ao que tudo indica, demorou para ser reconhecida, uma vez que, somente onze anos depois de promulgada a nova ordem constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 9.784/1999, que regulamentou o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.¹⁷

Embora prevaleça a ideia de norma geral em relação a esse diploma infraconstitucional, para Luiz Carlos Figueira de Mello¹⁸:

A legislação processual brasileira – Lei 9784/99 contém o perfil e elementos necessários à sua adoção como norma de âmbito nacional. Contudo a timidez do legislador impediu sua concretude abrangente ficando restrita à regência do exercício funcional da União.

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 235.

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**, p. 235.

¹⁷ PESSOA, Robertônio Santos. Neoconstitucionalismo, política e administração pública: dilemas a serem enfrentados. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 8, n. 39, set. 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30750>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

¹⁸ MELLO, Luiz Carlos Figueira de. **Novos paradigmas da processualidade administrativa no Brasil**. 343f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002, p. 292.

Essa é uma das razões para o atraso do processo administrativo brasileiro. A respeito, opina Rafael Munhoz de Mello¹⁹:

O tema do processo administrativo, no Brasil, encontra-se, ainda hoje, no início do século XXI, enormemente descuidado. A razão parece óbvia: o atraso do legislador federal em editar um diploma legal contendo normas de processo administrativo aplicáveis à atividade administrativa em geral.

O atraso mencionado pelo autor é impressionante, se observada a realidade de outros Estados que adotaram leis gerais de processo administrativo há décadas, como Áustria (1925), Espanha (1958), Alemanha (1978), Uruguai (1966) e Argentina (1972), para citar alguns.²⁰

Apesar de a Lei n. 9.784/1999 ser adotada no âmbito federal, segue sua posição de farol, projetando-se como norma geral para a criação de leis do processo administrativo dos demais entes federativos e, mais, irradia valores sobre o processo administrativo brasileiro mediante princípios e regras de caráter geral.²¹

No cenário nacional, verifica-se a existência de leis anteriores à citada Lei n. 9.784/1999, que versam sobre o processo administrativo, a exemplo da Lei Complementar n. 33, de 26 de dezembro de 1998, que trata do Código de Organização e Procedimento da Administração Pública do Estado do Sergipe, bem como a Lei n. 10.177, de 30 de dezembro de 1998, publicada apenas trinta dias antes da lei federal, que regula o processo administrativo no âmbito Administração Pública do Estado de São Paulo.²²

¹⁹ MELLO, Rafael Munhoz. **O processo administrativo, o devido processo legal e a Lei 9784/99**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46903/44548>>. Acesso em: 23 out. 2015.

²⁰ MELLO, Rafael Munhoz. **O processo administrativo, o devido processo legal e a Lei 9784/99**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46903/44548>>. Acesso em: 23 out. 2015.

²¹ OLIVEIRA, Ocimar Barros de. **Processo administrativo e democracia participativa**: participação do cidadão no processo administrativo: garantia fundamental do Estado Democrático de Direito. Leme, SP: JH Mizuno, 2014, p.128.

²² PESSOA, Robertônio Santos. Neoconstitucionalismo, política e administração pública: dilemas a serem enfrentados. **Interesse Público**, Belo

Após a edição da Lei do Processo Administrativo, todos os estados editaram leis que regulam o processo no âmbito de suas administrações, devido à autonomia administrativa, às proporções continentais do país e à discrepante realidade de costumes e distribuição de renda entre as várias regiões brasileiras.²³

O processo administrativo ocupa hoje posição de destaque na teoria do direito administrativo. Há quem sustente que, atualmente, em um Estado Social e Democrático de Direito, o processo administrativo seja mesmo o conceito central do direito administrativo, ocupando o espaço que foi reservado durante muito tempo ao ato administrativo.²⁴

O objeto do direito processual administrativo, é importante ressaltar, alterou-se com os novos direitos, incluída aí a tutela administrativa em relação ao meio ambiente, que, para ser legítima, deverá passar por processo administrativo democrático.²⁵

O processo administrativo, no cenário nacional, advém da necessidade de legitimação do exercício do poder da Administração Pública e da necessidade de garantia dos direitos dos cidadãos e salvaguardada da supremacia do interesse público, tudo voltado para a concretização do Estado Democrático de Direito.²⁶

Horizonte, v. 8, n. 39, set. 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30750>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

²³ OLIVEIRA, Ocimar Barros de. **Processo administrativo e democracia participativa**: participação do cidadão no processo administrativo: garantia fundamental do Estado Democrático de Direito, p.128.

²⁴ Tal posição é especialmente defendida na doutrina italiana, por autores como Mario Nigro, Giovanni Pugliese, Francesca Trimarchi, Mario Chm e Enzo Cardi. Na doutrina alemã também prevalece a tese de que o conceito central do direito administrativo, no Estado contemporâneo não é mais o do ato administrativo. Para os alemães, tal posição seria hoje ocupada pela relação jurídica administrativa. Sobre ambas as posições, consultar a tese de doutoramento de Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva, em especial, os capítulos I, II e III, que considera possível aproximá-las. (**Em busca do acto administrativo perdido**. Lisboa: Almedina, 1996.

²⁵ MELLO, Rafael Munhoz. **O processo administrativo, o devido processo legal e a Lei 9784/99**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46903/44548>>. Acesso em: 23 out. 2015.

²⁶ OLIVEIRA, Ocimar Barros de. **Processo administrativo e democracia participativa**: participação do cidadão no processo administrativo: garantia fundamental do Estado Democrático de Direito, p.128.

1.2 AS GARANTIAS PROCESSUAIS CONSTANTES DO TEXTO CONSTITUCIONAL E SUA APLICAÇÃO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Até bem pouco tempo, havia no meio jurídico alguma dificuldade de se compreender ou mesmo definir o que efetivamente significa processo administrativo. Por longo tempo, os doutrinadores se recusavam a reconhecer e conceituá-lo com base no entendimento de que a terminologia “processo” somente se aplicaria à atividade jurisdicional. Entretanto, com o tempo, este entendimento foi perdendo força e espaço, e atualmente já se admite a existência de um processo administrativo autônomo.²⁷

O reconhecimento da existência dessa processualidade na esfera administrativa, a ser utilizada pela Administração Pública em todas as suas esferas, também fez surgir na doutrina a dúvida sobre a sua correta terminologia.²⁸ Em regra, para grande parte da doutrina, ambos os termos – processo administrativo e procedimento administrativo – se complementam, isto é, o processo se coloca como a totalidade ou o conjunto de todos os atos praticados no decorrer de uma investigação. Já o procedimento tem relação com as diversas operações que são realizadas dentro do processo.²⁹

Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco³⁰, a respeito, esclarecem:

O procedimento é, nesse quadro, apenas o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo; é a manifestação extrínseca deste, a sua realidade fenomenológica perceptível. A noção de processo é essencialmente teleológica, porque ele se caracteriza por sua finalidade de exercício do poder (noção jurisdicional). A noção

²⁷ LAZZARINI, Álvaro. Do procedimento administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. v. 212, abr./jun. 1998, p. 76.

²⁸ OLIVEIRA, Márcia Lima Santos. O processo administrativo no estado de direito brasileiro. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 26 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36202&seo=1>>. Acesso em: 23 out. 2015.

²⁹ LAZZARINI, Álvaro. **Do procedimento administrativo**, p. 76.

³⁰ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 297.

de procedimento é puramente formal, não passando da coordenação de atos que se sucedem. Conclui-se, portanto, que o procedimento (aspecto formal do processo) é o meio pelo qual a lei estampa os atos e fórmulas da ordem legal do processo.

O texto constitucional, vale destacar, faz referência ao termo processo também para as demandas da esfera administrativa, conforme se pode inferir do inciso LV do artigo 5º, que assim dispõe: “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”³¹.

A par das discussões para definir se a terminologia mais adequada é procedimento ou processo administrativo, por certo, a Constituição Federal, ao reconhecer a existência do processo administrativo, coloca termo a tais divergências. Assim, a existência de um processo administrativo com ritos processuais semelhantes ao processo civil tem como principal finalidade evitar que a Administração Pública atue de forma arbitrária em face dos administrados no intuito de buscar certo equilíbrio entre as partes. Para tanto, no processo administrativo, todos os atos processuais (atos administrativos), para que sejam considerados válidos, devem estar imbuídos de princípios constitucionais e próprios da esfera de atuação da Administração Pública.³²

Dessa forma, pode-se dizer que o processo administrativo compreende o conjunto de atividades cooperadas que são praticadas no decorrer de uma demanda, na esfera administrativa, entre o administrado e a Administração Pública, sem distinção dos atos praticados na processualista jurisdicional, em especial, daqueles pertinentes ao processo civil.³³

³¹ OLIVEIRA, Márcia Lima Santos. O processo administrativo no estado de direito brasileiro. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 26 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36202&seo=1>>. Acesso em: 23 out. 2015.

³² LAZZARINI, Álvaro. **Do procedimento administrativo**, p. 76.

³³ COZER, Felipe Rodrigues. **Reformatio in pejus nos processos administrativos sancionadores**. 122f. Monografia (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2007, p. 15.

Para José dos Santos Carvalho Filho, “o processo administrativo se consubstancia numa sucessão encadeada de fatos, juridicamente ordenados, destinados à obtenção de um resultado final, no caso, a prática de um ato administrativo final”³⁴.

Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁵ elucida:

Assim, pode-se falar em processo num sentido muito amplo, de modo a abranger os instrumentos de que se utilizam os três Poderes do Estado – Judiciário, Legislativo e Executivo, para a consecução de seus fins. Cada qual, desempenhando funções diversas, se utiliza de processo próprio, cuja fonte criadora é a própria Constituição; ela estabelece regras fundamentais de competência e de forma, institui os órgãos, define suas atribuições, tudo com o objetivo de assegurar a independência e o equilíbrio no exercício de suas funções institucionais e, ao mesmo tempo, garantir que esse exercício se faça com respeito aos direitos individuais, também assegurados pela Constituição.

Conforme ensina Diógenes Gasparini³⁶:

Processo administrativo, em sentido prático, amplo, é o conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com certa ordem cronológica, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros.

³⁴CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 806.

³⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 573.

³⁶GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 857.

O processo administrativo, como se vê, é um instrumento de grande importância para que a Administração Pública possa demandar extrajudicialmente com os administrados, sem a necessidade de trilhar a via jurisdicional. O processo administrativo, neste mote, deve assegurar, nos termos da Constituição Federal, todas as garantias individuais dos cidadãos para que seja considerado válido e possa produzir efetivamente os seus efeitos jurídicos.³⁷

Carmem Lúcia Antunes Rocha³⁸ assim trata a matéria:

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.

A ideia de que o processo administrativo deve estar embasado principalmente no princípio da legalidade como fundamento para a realização de uma demanda na esfera da Administração Pública não é suficiente na medida em que os órgãos administrativos não podem descurar dos demais princípios constitucionais e próprios ao direito administrativo para que seus objetivos (solucionar demanda administrativa) sejam efetivamente alcançados, sem, no entanto, desrespeitar nem lesar os direitos fundamentais do administrado.³⁹

³⁷PORFÍRIO FILHO, Antônio. **O processo administrativo**. 03.08.2010. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4463>. Acesso em: 20 dez. 2015.

³⁸ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, Malheiros n. 17/05-33, 1997, p.10.

³⁹OLIVEIRA, Márcia Lima Santos. O processo administrativo no estado de direito brasileiro. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 26 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36202&seo=1>>. Acesso em: 23 out. 2015.

Dada a dinâmica social do mundo contemporâneo, o processo administrativo se tornou um instrumento ou ferramenta de fundamental importância para o relacionamento entre os cidadãos/administrados e a Administração Pública, no caso de existência de alguma demanda entre ambos. No entanto, a processualística administrativa não se pode omitir de respeitar a legalidade dos atos praticados por seus agentes (públicos) encarregados da condução do processo administrativo, sob pena de nulidade absoluta caso haja submissão das decisões da esfera administrativa ao Poder Judiciário.⁴⁰

Outro aspecto a ser considerado na processualidade administrativa é o fato de a Administração Pública figurar no processo administrativo em duas frentes: uma como parte e outra como julgadora. Diante desta particularidade, a tarefa de todo agente público é conduzir os processos administrativos com imparcialidade em todas as suas fases, principalmente no que tange à observação dos princípios da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e da igualdade entre as partes. Além disso, é necessário motivar adequadamente todos os atos praticados no decorrer da relação processual, sob pena de nulidade tanto do ato como do próprio processo.⁴¹

Em resumo, o processo administrativo constitucional visa dar maior transparência dos atos da Administração Pública e, por consequência, proteger os administrados contra atitudes arbitrárias, haja vista a obrigatória aplicação dos direitos fundamentais que lhes asseguram a participação democrática ao longo de todo o processo.⁴²

Nesse contexto, não é demais lembrar que a dignidade humana é o farol que orienta e lança lume sobre os demais princípios que

⁴⁰OLIVEIRA, Márcia Lima Santos. O processo administrativo no estado de direito brasileiro. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 26 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36202&seo=1>>. Acesso em: 23 out. 2015.

⁴¹OLIVEIRA, Márcia Lima Santos. O processo administrativo no estado de direito brasileiro. *In*: **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 26 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36202&seo=1>>. Acesso em: 23 out. 2015.

⁴²MELLO, Rafael Munhoz. **O processo administrativo, o devido processo legal e a Lei 9784/99**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46903/44548>>. Acesso em: 23 out. 2015.

estruturam os sistemas jurídicos das democracias existentes.⁴³ Não há, pois, como se conceber o valor da democracia onde haja privilégios conferidos a alguns em detrimento da maioria.

Ocimar Barros de Oliveira reforça a assertiva ao mencionar que a bandeira da dignidade humana pressupõe igualdade, liberdade e solidariedade, sem as quais não há democracia. E completa o raciocínio⁴⁴:

Como a fraternidade se perdeu ao longo desses mais de duzentos anos, em meio a guerras e genocídios, resta ao mundo contemporâneo ser solidário, o que envolve uma relação de alteridade, ou seja, preocupar-se com o outro e, em algumas situações, colocar-se no lugar do outro. Somente assim pode desenvolver-se uma democracia em que os problemas do cidadão correspondam ao problema da cidadania.

Dáí se infere a necessidade de construção de decisões no processo administrativo que não excluam a participação democrática do administrado, denotando a concepção de processo administrativo solidário e pautado pela colaboração e pela boa-fé processuais entre Estado e sociedade.⁴⁵ Só assim será possível construir uma democracia antropocêntrica e solidária, ou seja, focada no homem como o centro do sistema jurídico, e assegurar, em consequência, a humanização do Direito de modo a fazer valer a almejada dignidade do ser humano. Bem a propósito, ter dignidade significa ter condições de consolidar projetos de vida e materializar um conjunto de bens da vida capazes de garantir

⁴³OLIVEIRA, Ocimar Barros de. **Processo administrativo e democracia participativa**: participação do cidadão no processo administrativo: garantia fundamental do Estado Democrático de Direito, p. 77.

⁴⁴OLIVEIRA, Ocimar Barros de. **Processo administrativo e democracia participativa**: participação do cidadão no processo administrativo: garantia fundamental do Estado Democrático de Direito, p. 78-79.

⁴⁵MELLO, Rafael Munhoz. **O processo administrativo, o devido processo legal e a Lei 9784/99**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46903/44548>>. Acesso em: 23 out. 2015.

liberdade, igualdade, saúde e felicidade: esse é o pacote do tão propalado mínimo existencial.⁴⁶

Nesse contexto, a democracia participativa se coloca como mecanismo de participação dos cidadãos no processo de constituição e formação de diretrizes e normas de cunho político, com amparo na norma constitucional, de tal forma que cabe aos Poderes Públicos lhes garantir a efetiva participação como previsto na Constituição Federal.⁴⁷

Segundo Antonio Maria Baggio⁴⁸:

O conceito de participação, assim entendido, indica um vínculo que leva a reconhecer a existência de um bem comum da sociedade à qual se pertence, um bem relevante para a vida pessoal do sujeito participante e que, para ser alcançado, exige um empenho de participação de caráter voluntário que vai além daquilo a que se é obrigado por lei.

Entre os instrumentos de participação, encontra-se o instituto da ação popular, conforme previsto no inciso LXXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, além de outros dispositivos constitucionais de controle de poder, que na maioria das vezes não são entendidos como forma de participação popular.⁴⁹

Na interpretação de Luis Eduardo Patrone Regules⁵⁰:

A participação dos indivíduos e das instituições da sociedade nas decisões político-administrativas não se confunde com o controle público exercido por esses mesmos sujeitos. A participação

⁴⁶OLIVEIRA, Ocimar Barros de. **Processo administrativo e democracia participativa**: participação do cidadão no processo administrativo: garantia fundamental do Estado Democrático de Direito, p.78.

⁴⁷REGULES, Luis Eduardo Patrone. **Terceiro setor**: regime jurídico das OSCIPS. São Paulo: Método, 2006, p. 40.

⁴⁸BAGGIO, Antonio Maria. A inteligência fraterna: democracia e participação na era dos fragmentos. In: _____ (Org.). **O princípio esquecido**: exigências, recursos e definições da fraternidade na política. São Paulo: Cidade Nova, 2009. v. 2, p. 89.

⁴⁹AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 146.

⁵⁰REGULES, Luis Eduardo Patrone. **Terceiro setor**: regime jurídico das OSCIPS, p. 40.

antecede a tomada de decisão. A atividade de controle, por sua vez, pressupõe a existência de decisão pública.

A participação popular garante a cada sujeito, individual ou coletivamente, o direito de intervir no processo de formação das decisões dos Poderes Públicos⁵¹, quer dizer: o indivíduo pode perfeitamente contribuir “na formação da vontade normativa do Estado, que assim é que se desempenha o poder político”⁵².

A Constituição Federal, bem sabemos, invoca a respeito a mecanismos e instrumentos referentes à participação da população e das entidades da sociedade civil nas decisões do Poder Público, uma forma de influenciar a formação da vontade estatal (artigo 10⁵³ e parágrafo 3^{o54} do artigo 37 da Constituição Federal).⁵⁵

A participação popular é um dos corolários de sustentação da democracia participativa, que também se aplica ao processo administrativo, sob pena de não legitimá-lo em sua plenitude.⁵⁶

O processo administrativo, pode-se dizer, é o instrumento por meio do qual se viabiliza o exercício da participação popular dos

⁵¹REGULES, Luis Eduardo Patrone. **Terceiro setor**: regime jurídico das OSCIPS, p. 42.

⁵²BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação do estado. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, Malheiros, n. 2, 1993, p. 85.

⁵³Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.”

⁵⁴Art. 37. [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”

⁵⁵REGULES, Luis Eduardo Patrone. **Terceiro setor**: regime jurídico das OSCIPS, 2006, p. 42.

⁵⁶DINAMARCO, Candido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 132.

administrados na Administração Pública, isto é, trata-se de “ferramenta jurídica idônea a regular as relações entre governantes e governados”⁵⁷.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵⁸, ao abordar o assunto, traz a seguinte lição:

A participação popular na gestão e no controle da Administração Pública constitui o dado essencial que distingue o Estado de Direito Democrático do Estado de Direito Social. Corresponde à aspiração do indivíduo de participar, quer pela via administrativa, quer pela via judicial, da defesa da imensa gama de interesses públicos que o Estado, sozinho, não pode proteger.

Nota-se, assim, que a participação popular efetiva e forte decorre de um processo de deliberação coletivo e não meramente individual; por meio dele viabiliza-se não apenas o compartilhamento de determinados espaços físicos (meio ambiente), mas, também, uma participação popular em prol do bem comum de toda a sociedade.⁵⁹

1.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

De plano é importante dizer, sinteticamente, que o direito processual administrativo, como ramo autônomo da ciência jurídica, é o conjunto de normas que regulam e disciplinam as decisões estatais legítimas, amparadas em processo no qual sejam ouvidas as partes, e isso, no afã de alcançar o objetivo de eficiência processual e de atender aos interesses da sociedade, implica considerar seus argumentos e proporcionar a ampla defesa, com a regular instrução probatória.

⁵⁷DROMI, Roberto. **Procedimiento administrativo**. Tucuman: UNSTA, 1982, p. 11-13.

⁵⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 138.

⁵⁹NUNES, Francisco Pizzette; PILATI, José Isaac. A fraternidade como princípio ético necessário para uma nova práxis coletiva e emancipatória em direitos humanos. **Revista Eletrônica de Direito – UFSM**, Santa Maria/RS v. 9, n. 2, 2014, p. 396.

1.3.1 Princípios da legalidade e do devido processo legal

O princípio da legalidade vincula a Administração Pública aos mandamentos da lei. Segundo este princípio, a Administração Pública só pode fazer o que a lei e o Direito permitem, ao contrário do que acontece nas relações entre particulares, nas quais é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe.

Além da Administração Pública, também o seu agente (público) fica subordinado ao princípio da legalidade, cujo descumprimento pode acarretar a nulidade do ato administrativo e responsabilizar o seu autor. Desta maneira, toda autoridade administrativa deve respeitar as leis e não pode, por regra, agir diversamente do que a lei autoriza. Este postulado, vale dizer, regra o comportamento administrativo e a conduta da Administração Pública.⁶⁰

A respeito do princípio da legalidade, Celso Antonio Bandeira de Mello⁶¹ leciona:

O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde que o lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.

O princípio da legalidade é, portanto, o alicerce e o principal fundamento da Administração Pública, uma vez que o Estado só pode agir em função do que a lei determina.

A propósito, em diversos julgados analisados, verificou-se o desrespeito ao princípio da legalidade, como demonstram os seguintes excertos:

116019372 - ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - IBAMA - ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL -

⁶⁰GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**, p. 7.

⁶¹BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo Malheiros, 2004, p. 92.

IMPOSSIBILIDADE DE CONSTRUÇÃO SEM LICENCIAMENTO - TERMO DE EMBARGO SEM EMBASAMENTO NORMATIVO - AUSÊNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL - EXERCÍCIO DE DEFESA - NULIDADE. 1. Demanda em face de suposta infração, por parte do autor, aos preceitos ditados no art. 40, da Lei nº 9.605/98, na Resolução CONAMA nº 13/90, no art. 6º, § 7º, do Decreto nº 90.883/85, e no art. 14, I, da Lei nº 6.938/81. 2. Constitui infração, a construção de obra em área de proteção ambiental, sem o devido licenciamento, ocasionando, via de consequência, a aplicação das sanções atinentes à matéria. 3. Inexistente embasamento normativo ao Termo de Embargos lançado, impossibilitando o exercício da defesa ao autuado, restam invalidados seus efeitos desde a sua lavra. **4. Ato inquinado não atende à técnica administrativa, a qual só é permitida a realização de algum ato se houver expressa previsão legal, além de que, quando se tratar de sanção, o preceito permissivo deve constar obrigatoriamente do instrumento executório, a fim de possibilitar competente ciência e eventual defesa por parte do administrado.** 5. Não se encontrando no Termo de Embargos seu embasamento normativo, de forma que possibilite ao administrado o exercício de sua defesa e compreenda de onde adveio sua punição, têm-se por nulos os seus efeitos desde a sua lavratura, devendo o mesmo ser afastado do mundo jurídico. 6. Em homenagem ao devido processo legal, não vinga processo administrativo para aplicar sanções sem o oferecimento de prazo e condições para o exercício de defesa. 7. **Recurso não provido [Grifos nosso].**⁶²

⁶²BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP 447639 - PR (2002/0086766-8). Primeira Turma. Rel. Min. José Delgado. Brasília, DF, 7 de novembro de 2002.. DJU 09.12.2002. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7535615/recurso-especial-resp-447639-pr-2002-0086766-8/inteiro-teor-13147547>>. Acesso em: 10 maio 2016.

33154536 - ADMINISTRATIVO - PROCESSO CIVIL - IBAMA - AUTO DE INFRAÇÃO - PORTARIA Nº 267/88 - IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS FIXADOS COM BASE NO ART. 20, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - IMPROVIMENTO - 1. Não se apresenta juridicamente admissível a definição de infrações administrativas e a fixação de sanções dessa mesma natureza por portarias, que não constituem o instrumento próprio para tanto, pois somente a lei, em sentido formal e também material, pode prever infrações e estabelecer as correspondentes sanções. 2. Somente o órgão jurisdicional competente pode estabelecer sanções em face da realização de tipos de contravenção penal, não sendo possível, portanto, que possa o IBAMA impor penalidades pela realização de contravenção prevista no art. 26, da Lei nº 4.771/65. 3. A Portaria nº 267/88 foi editada com base em delegação de competência originária de decreto-lei não recepcionado pelo art. 25, do ADCT da Constituição Federal de 1988, o que afasta a possibilidade de sua aplicação ao caso em comento. 4. Os arts. 49, da Lei nº 4.771/65 e 225, § 4º, da Constituição Federal não conferem respaldo a Portaria nº 267/88, pois os acima mencionados dispositivos legal e constitucional não prevêm a existência de competência da autarquia federal para baixar portarias impondo sanções àqueles que, eventualmente, descumpram norma de proteção ao meio-ambiente. 5. Não merece reforma a sentença que, em sendo vencida autarquia pública federal, fixou os honorários advocatícios com base no art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil. 6. Apelações e remessa oficial conhecidas e improvidas [Grifos nossos].⁶³

⁶³BRASIL. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. AC 199801000364398 - BA - Quarta Turma. Rel. Juiz I'talo Mendes. Brasília, DF, DJU 21.06.2001, p. 51 Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=20&pagina>

O princípio do devido processo legal, previsto no art. 5º, inc. LIV, da Constituição Federal, consigna que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

Como se sabe, o texto da atual Constituição Federal contemplou diversos direitos de ordem social e garantias fundamentais aos indivíduos, ainda não inseridos em textos constitucionais anteriores.⁶⁴

O princípio do devido processo legal está intimamente ligado à garantia das liberdades públicas e se revela como um dos principais alicerces da teoria geral do processo, em especial o processo penal. Como corolário do Estado Democrático de Direito, referido princípio deve ser aplicado nos direitos à vida, à liberdade, ao patrimônio e também na elaboração das normas jurídicas, sejam elas de ordem pública ou privada, sujeitando, assim, ao cumprimento das leis todos os indivíduos do corpo social e também o Estado.⁶⁵

De acordo com Sônia Márcia Hase de Almeida Baptista⁶⁶, o princípio do devido processo legal impõe que “o processo tem de se submeter a um ordenamento preexistente e, se este se alterar, estando em curso o processo, os atos já realizados serão respeitados [...]”.

De acordo com Alexandre de Moraes⁶⁷:

O devido processo legal configura dupla proteção ao indivíduo, atuando tanto no âmbito material de proteção ao direito de liberdade, quanto no âmbito formal, ao assegurar-lhe paridade total de condições com o Estado-persecutor e plenitude de defesa [...]. O legislador brasileiro inspirou-se na Constituição Americana, ao trazer para o ordenamento jurídico brasileiro o princípio do devido processo legal. Tal princípio encontra-se na Carta Política Brasileira de 1988, Art. 5º, LIV:

=1319&data=07/12/2010&captchafield=firistAccess>. Acesso em: 10 maio 2016.

⁶⁴MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios constitucionais do direito administrativo. **Revista Virtual Direito Brasil**, Aldeia da Serra Santa de Parnaíba, SP, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ad.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

⁶⁵DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2009, v.1, p. 29-30.

⁶⁶BAPTISTA, Sônia Márcia Hase de Almeida. **Direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 12.

⁶⁷MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 121.

‘ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal’.

No meio doutrinário, prevalece o entendimento de que o princípio do devido processo legal é um princípio superior ou basilar e orienta os demais princípios aplicados ao direito processual em geral, em especial no processo penal.

José Alfredo Oliveira Baracho⁶⁸ não se afasta dessa linha de entendimento. Para o autor, o devido processo legal impõe que “o direito de ação e o direito de defesa judicial são assegurados aos indivíduos, de modo completo, por toda uma série de normas constitucionais que configuram o que se denomina de ‘*due process of law*’, processo que deve ser justo e leal”.

A respeito desse princípio, Celso Antonio Bandeira de Mello⁶⁹ leciona:

[...] de um lado, como estabelece o art. 5º, LIV, da Constituição Federal, em que ‘ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal’ e, de outro, na conformidade do mesmo artigo, inciso LV, em 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’. Estão aí consagrados, pois, a exigência de um processo formal regular para que sejam atingidas a liberdade e a propriedade de quem quer que seja e a necessidade de que a Administração Pública, antes de tomar decisões gravosas a um dado sujeito, ofereça-lhe oportunidade de contraditório e de ampla defesa, no que se inclui o direito a recorrer das decisões tomadas. Ou seja: a Administração Pública não poderá proceder contra alguém passando diretamente à decisão que repute cabível, pois terá, desde logo, o dever

⁶⁸BARACHO, José Alfredo Oliveira. Processo constitucional. In: (Org.). **Direito processual constitucional**: aspectos contemporâneos. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 67.

⁶⁹BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**, p. 105.

jurídico de atender ao contido nos mencionados versículos constitucionais.

Observa-se, assim, que o princípio do devido processo legal se coloca no sistema jurídico brasileiro como garantia constitucional das liberdades públicas, prevendo que ninguém poderá ser condenado sem que seja devidamente processado e julgado, dentro dos preceitos do direito e da lei.⁷⁰

No cotidiano da prática advocatícia não é incomum encontrar situações que revelam inúmeras arbitrariedades cometidas por agentes estatais incumbidos da fiscalização ambiental. A título de exemplo, conforme reportagem divulgada pelo site de internet “Fatos em Dia”, pode-se mencionar a atitude de agentes do órgão fiscalizador federal, que durante operações ambientais na região de Cláudia e União do Sul atearam fogo em vários caminhões, uma moto e um trator de pneu, causando prejuízo da ordem de 750 mil reais. Idêntica conduta se observa na atividade de extração de madeira, com suposto desmate ilegal, na região das cidades paraenses de Castelo do Sonho e Novo Progresso.⁷¹

Para a OAB, ações praticadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), como atear fogo em bens particulares, além de violar garantias constitucionais, ferem o Estado Democrático de Direito.

Ademais, conforme sustenta a OAB, os equipamentos inutilizados pelo Ibama poderiam, após o devido processo legal, e não havendo restituição do bem, ser doados para órgãos públicos ou para entidades filantrópicas, conforme entendimento da justiça: “Temos inúmeras entidades que prestam serviços públicos de natureza filantrópicas, como é o caso da Fundação Livres para Viver, que precisa desses tipos de bens que acabaram sendo queimados”⁷².

⁷⁰MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios constitucionais do direito administrativo. **Revista Virtual Direito Brasil**, Aldeia da Serra Santa de Parnaíba, SP, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ad.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

⁷¹FATOS EM DIA. **Queimar maquinários**. Disponível em: <<http://www.fatosemdia.com.br/noticia/acao-do-ibama-e-ilegal-disse-o-presidente-da-oab-de-sinop>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

⁷²FATOS EM DIA. **Queimar maquinários**. Disponível em: <<http://www.fatosemdia.com.br/noticia/acao-do-ibama-e-ilegal-disse-o-presidente-da-oab-de-sinop>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

A OAB, por seu representante, nesse caso específico, orientou todos os prejudicados a procurar um advogado para fazer as respectivas defesas e, sendo o caso, movimentar as devidas e pertinentes ações indenizatórias.⁷³

1.3.2 Princípio do contraditório e ampla defesa

O processo é marcado pela bilateralidade da manifestação dos litigantes. O princípio do contraditório, no contexto de qualquer litígio submetido ao Estado-juiz, implica o direito que têm as partes de ser ouvidas nos autos.

Essa regra de equilíbrio decorre do denominado “princípio da igualdade das partes”, tão importante para o embate processual quanto qualquer um dos demais princípios orientadores do processo.⁷⁴

O princípio do contraditório e ampla defesa, largamente defendido pela doutrina e pela jurisprudência, mesmo na vigência de Constituições anteriores, encontra-se expresso no artigo 5º, inciso LV, da ordem constitucional em vigor. O dispositivo assegura aos litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com os meios e os recursos que lhes são inerentes.⁷⁵

A Lei n. 9.784/1999 também estabelece a observância do princípio do contraditório e ampla defesa, quando dispõe, no caput do seu artigo 2º, que: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, **ampla defesa, contraditório**, segurança jurídica, interesse público e eficiência [Grifos nossos]”.

Não é demais lembrar que o mandamento constitucional (artigo 5º, inciso LV) abrange processos judiciais e administrativos e que ao falar em “litigantes” e “acusados”, o legislador constituinte de 1988

⁷³FATOS EM DIA. **Queimar maquinários**. Disponível em: <<http://www.fatosemdia.com.br/noticia/acao-do-ibama-e-ilegal-disse-o-presidente-da-oab-de-sinop>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

⁷⁴LIMA, Karla Siciliano. **O princípio do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo denominado sindicância**. 75f. Monografia (Especialização em Direito Processual Civil) - Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, RJ, 2005, p. 16.

⁷⁵MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios constitucionais do direito administrativo. **Revista Virtual Direito Brasil**, Aldeia da Serra Santa de Parnaíba, SP, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ad.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

acabou por jurisdicionalizar o processo administrativo. Em relação aos “acusados”, a garantia da ampla defesa e do contraditório já existia, mas o mesmo não se pode dizer quanto aos “litigantes”. Esta é, pois, uma das grandes novidades da atual Carta Magna brasileira, que se pode traduzir como fenômeno da processualidade administrativa.⁷⁶

Consoante lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da ampla defesa é aplicável em qualquer tipo de processo que envolva situações de litígio ou caracterize o poder de sanção do Estado sobre pessoas físicas e jurídicas.⁷⁷

A Lei n. 9.784/1999 determina que, nos processos administrativos, sejam assegurados os 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 (artigo 2º, parágrafo único, inciso X)⁷⁸.

Em relação à ampla defesa e à necessária imparcialidade da Administração Pública na apreciação da defesa técnica em processos administrativos, merece destaque o seguinte trecho de Acórdão APELREEX 5005845-38.2013.404.7205, prolatado pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que assim tratou a matéria:

[...] e considerando a falta de justificativa da autoridade coatora para declarar desnecessária a produção de prova e considerando a impossibilidade do impetrante em apresentar as alegações finais, fica claro e evidente o desrespeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Hipótese em que houve flagrante desrespeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório. A pressa não deve dar lugar a procedimentos assoberbados, que não possibilitem a plena defesa dos cidadãos, ainda mais quando a Administração Pública possui garantias tal como o poder de polícia e a

⁷⁶MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 102.

⁷⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 552.

⁷⁸FARIA, Alessandra Maria de Almeida. **A aplicação dos princípios da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo disciplinar**. 69f. Monografia Especialização em Direito Processual (Especialização em Direito Processual) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2006, p. 11.

presunção de legitimidade de seus atos. [Grifos nossos].⁷⁹

Conforme se depreende do citado acórdão, aquela Corte entendeu que houve cerceamento do direito à ampla defesa e ao contraditório em favor do jurisdicionado, dada a sua hipossuficiência diante do poder da Administração Pública.

1.3.3 Princípio da igualdade

A questão da igualdade é merecedora de muitas discussões no tocante à sua efetiva aplicabilidade, em especial porque sua concepção filosófica e seu conceito literal podem levar a certas confusões.

Do dicionário, extrai-se a seguinte definição da palavra igualdade: “qualidade ou estado de igual. Expressão com a qual se afirma que duas entidades (com o sinal = entre elas) são iguais, ou devem ser assim consideradas”⁸⁰.

Do ponto de vista social ou sociológico, a igualdade pode ser substancial ou de fato, aquela que determina a paridade entre as pessoas enquanto seres humanos. Trata-se, pois, de reconhecimento da igualdade real e efetiva das pessoas no tocante aos bens da vida e não meramente perante o direito ou à norma jurídica. Em regra, a igualdade substancial não se concretiza em sua plenitude em razão das próprias desigualdades existentes entre as pessoas, que têm ambições e vaidades diferenciadas.⁸¹

Norberto Bobbio ministra que a igualdade substancial se liga à ideia de que todas as pessoas enquanto sujeitos sociais devem ser tratadas de forma igualitária na busca das oportunidades que lhes permitam alcançar os bens necessários para uma existência digna. Em

⁷⁹BRASIL. Tribunal Regional Federal. 4ª Região. APELREEX 5005845-38.2013.404.7205, Quarta Turma, Relatora p/ Acórdão Vivian Josete Pantaleão Caminha, juntado aos autos em 17/07/2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=APELREEX+5005845-38.2013.404.7205&rlz=1C1AVNE_enBR669BR669&oq=APELREEX+5005845-38.2013.404.7205&aqs=chrome..69i57.6147j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 10 maio 2016.

⁸⁰FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio**: o dicionário da língua portuguesa. 6. ed. Curitiba: Positivo, 2006, p. 460.

⁸¹BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 5.

outras palavras, a igualdade substancial permite que as pessoas possam competir pela vida e pelos bens materiais ou econômicos e isto implica dizer que umas não podem ser beneficiadas em detrimento de outras. O sentido, aqui, é o da igualdade de condições sociais, independente da existência de normas jurídicas que garantam que tais condições sejam estendidas a todas as pessoas.⁸²

Humberto Ávila⁸³ também explica a igualdade substancial:

A igualdade pode funcionar como regra, prevendo a proibição de tratamento discriminatório; como princípio, instituindo um estado igualitário com o fim a ser promovido; e como postulado, estruturando a aplicação do Direito em função de elementos (critério de diferenciação e finalidade da distinção) e da relação entre eles (congruência dos critérios em razão do fim).

A igualdade formal, por outro lado, traduz “o direito de todo cidadão de não ser desigualado pela lei senão em consonância com os critérios albergados, ou ao menos não vedados pelo ordenamento constitucional”⁸⁴.

O sistema jurídico brasileiro, ancorado na Constituição Federal, privilegia a igualdade formal ao garantir legalmente direitos iguais para aqueles que estão em condições de exercê-los e desiguais para aqueles que não demonstram ter as mesmas condições. Essa concepção, de certa forma, denota um paradoxo, pois trata alguns indivíduos como iguais e outros como desiguais, o que implica dizer que igualdade formal é o comando dirigido à aplicação do direito, ou seja, todos devem ser tratados de forma igualitária quando fizerem jus a um determinado direito ou forem por ele alcançados em caso do não cumprimento de um dever ou quando infringirem a lei⁸⁵.

Carlos Maximiliano sintetiza o raciocínio com a afirmação de que se deve: “tratar igualmente as coisas iguais e desigualmente as

⁸²BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997, p. 68.

⁸³ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 93.

⁸⁴BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**, p. 5.

⁸⁵BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 41.

desiguais, pois a igualdade absoluta, matemática, é de fato o paradoxo da igualdade”⁸⁶.

O princípio da igualdade formal está inserido explicitamente no artigo 5º da Constituição Federal⁸⁷, que assim dispõe:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.

Com base nesse mandamento constitucional, pode-se dizer que a igualdade formal determina que todos os seres humanos devem ser tratados paritariamente ao exercerem e gozarem de seus direitos, o mesmo ocorrendo em relação ao cumprimento de deveres. Em outras palavras, significa que os sistemas jurídicos devem dispensar o mesmo tratamento a todas as pessoas, sem nenhuma forma de discriminação, tanto no exercício de direitos como no cumprimento de deveres.⁸⁸

O princípio da igualdade substancial, por sua vez, está inserido implicitamente no inciso IV do artigo 3º do texto constitucional, que assim dispõe: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”⁸⁹.

No processo administrativo que verse sobre matéria ambiental, é facultada ao administrado a autorrepresentação, ou seja, poderá dispensar a representação técnico-jurídica (constituição de advogado).

⁸⁶MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição de 1946**. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954. V. III, p. 36.

⁸⁷BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 64/2010, pelo decreto nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 5.

⁸⁸BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**, p. 5.

⁸⁹BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 64/2010, pelo decreto nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94, 2010, p. 3.

A questão da igualdade entre as partes nessa seara assume outro viés, especificamente em relação “àquele que não se faz representar por advogado nos autos, que não raro acontece com pessoas mais humildes, cultural e economicamente, que não têm a verdadeira noção das consequências dos atos administrativos. Esta situação certamente não será vivida por aqueles que já experimentaram outros processos administrativo-ambientais, que bem conhecem a necessidade de representação especializada para fazer valer os seus direitos na esfera administrativa. A propósito, o tema da autorrepresentação em processos administrativo-ambientais será aprofundado adiante, no Capítulo 3.

1.3.4 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade, elencado no artigo 37 da Constituição Federal, é de observância obrigatória na esfera de atuação da Administração Pública, estando os atos concluídos ou em formação. A essência da publicidade é, pois, dar transparência aos atos administrativos. Em respeito ao princípio da publicidade, todos os atos administrativos, para produzirem seus efeitos, devem ser publicados, de modo a dar conhecimento aos jurisdicionados. Em suma, tal princípio torna obrigatória a divulgação oficial dos atos praticados pela Administração Pública, para conhecimento, controle e início de seus efeitos.⁹⁰

Sobre o princípio da publicidade, Celso Antonio Bandeira de Mello⁹¹ discorre:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (artigo 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

⁹⁰MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios constitucionais do direito administrativo. **Revista Virtual Direito Brasil**, Aldeia da Serra Santa de Parnaíba, SP, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ad.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

⁹¹BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**, p. 104.

Diógenes Gasparini⁹² também leciona a respeito:

Esse princípio [da publicidade] torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta e indireta, para conhecimento, controle e início de seus efeitos. Todos os atos, contratos e instrumentos jurídicos devem ser publicados.

Na interpretação de Lúcia Valle Figueiredo⁹³:

O princípio da publicidade é garantia constitucional que deriva da cidadania, do Estado Democrático de Direito. Não se concebe que a Administração possa resguardar os direitos dos administrados sem transparência, publicidade, enfim, lisura na comunicação, na informação como um todo.

Nota-se, assim, que o princípio da publicidade não é requisito para o ato administrativo, mas condição e maior garantia da eficiência e da moralidade do agir da Administração Pública. O ato administrativo maculado de irregularidade, mesmo publicado, não será válido. Daí a importância de que todos os atos realizados pelos agentes públicos devam respeitar o princípio da publicidade.⁹⁴

A publicidade não é um requisito formal do ato administrativo, mas sim um requisito de eficácia e moralidade, como mencionado linhas atrás, indispensável ao pleno exercício da cidadania em um modelo de Estado Democrático de Direito. Portanto, no processo administrativo disciplinar, o princípio da publicidade pode ser resumido como direito à discussão probatória na comunicação de todos os atos do processo e na necessidade de motivação.⁹⁵

⁹²GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**, p. 10.

⁹³FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 34.

⁹⁴MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios constitucionais do direito administrativo. **Revista Virtual Direito Brasil**, Aldeia da Serra Santa de Parnaíba, SP, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ad.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

⁹⁵SANTOS, João Batista de Siqueira. **Processo administrativo disciplinar**. 130f. Monografia Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade

Acerca da necessidade de ampla publicidade dos atos da Administração Pública, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região já considerou nula intimação realizada por edital para apresentação de alegações finais em processo administrativo-ambiental.⁹⁶

1.3.5 Princípio da segurança jurídica

O texto constitucional não dispõe expressamente acerca da segurança jurídica. A partir de uma interpretação sistemática da Constituição da República, verifica-se que tal princípio está nela implícito, especialmente pela tradição do respeito ao direito adquirido e pela incidência do instituto da prescrição, regras que visam dar estabilidade às relações jurídicas.

O legislador infraconstitucional tratou do princípio da segurança jurídica de forma expressa no artigo 2º, caput, da Lei do Processo Administrativo, onde fixou a impossibilidade de retroatividade de nova interpretação, com o mesmo objetivo de segurança jurídica, na segunda parte do inciso XIII do parágrafo único do mesmo dispositivo legal.

É de conhecimento básico das pessoas que operam o Direito que todo processo litigioso está fadado a alcançar inevitavelmente o seu fim quando se estabelece a coisa julgada, qualidade da sentença que após soberanamente julgada não permite a rediscussão da mesma situação fática. A ideia de coisa julgada denota o momento em que a Justiça cederá espaço para a estabilidade das relações sociais, criando, assim, a segurança jurídica.⁹⁷

Com efeito, um importante pilar que dá sustentação à segurança jurídica é a legalidade, que, associada à coisa jurídica, ao direito

de Ensino a Distância) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Curitiba, 2011, p. 20.

⁹⁶BRASIL. Tribunal Regional Federal. 4ª Região. APELREEX 5005845-38.2013.404.7205, Quarta Turma, Relatora p/ Acórdão Vivian Josete Pantaleão Caminha, juntado aos autos em 17/07/2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=APELREEX+5005845-38.2013.404.7205&rlz=1C1AVNE_enBR669BR669&oq=APELREEX+5005845-38.2013.404.7205&aqs=chrome..69i57.6147j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 10 maio 2016.

⁹⁷SOUZA, Jefferson Augusto Castelo Branco Furtado. Princípio da segurança jurídica. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 11 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.30001&seo=1>>. Acesso em: 23 out. 2015.

adquirido e ao ato jurídico perfeito materializa a certeza e a estabilidade que o jurisdicionado espera das relações em um Estado de Direito

Lúcia Valle Figueiredo⁹⁸ comenta que o princípio da legalidade surgiu como uma conquista do Estado de Direito, “a fim de que os cidadãos não sejam obrigados a se submeter ao abuso de poder. Por isso, ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’”.

De fato, a Constituição Federal⁹⁹, em seu art. 5º, inc. II, disciplina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Com esse mandamento, o legislador originário consagrou expressamente uma norma-princípio voltada ao particular, a quem é assegurado fazer ou deixar de fazer tudo aquilo que a lei não vedar.

No que toca à Administração Pública, o princípio da legalidade ganha contornos próprios na medida em que ao administrador público cabe realizar tudo aquilo que decorre da vontade expressa do Estado, manifestada em lei. Bem por isso, não lhe é lícito exercer o princípio da autonomia da vontade, agir com discricionariedade, pois o seu principal objetivo é atingir os fins a que se propõe o Estado.¹⁰⁰

Hely Lopes Meirelles¹⁰¹, lecionando no mesmo sentido, destaca o V. Aresto do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao dizer que: "Ressalte-se, porém, que salvo as sanções previstas em contrato, não cabe ato punitivo sem lei que preveja a sanção. STJ, Lex 21/413."

No âmbito do processo administrativo-ambiental, do mesmo modo, não se pode falar em violação à lei futura, dada a necessidade de anterioridade para caracterização de conduta lesiva ao meio ambiente, merecendo ser resguardados os direitos adquiridos daquele que ao tempo da conduta agia de acordo com a lei então vigente, sob pena de prevalecer a insegurança jurídica das relações, especialmente em face

⁹⁸FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**, p. 42.

⁹⁹BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 64/2010, pelo decreto nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94, p. 5.

¹⁰⁰TRAUMATURGO, Felner Assis; LIMA, Roberto Vieira Sathler; SABINO, Francisca Vânia. **Princípio da legalidade e o princípio da segurança jurídica nos atos administrativos**. Disponível em: <<http://www.tce.ac.gov.br/portal/index.php/artigos/104-principio-da-legalidade-e-o-principio-da-seguranca-juridica-nos-atos-administrativos>>. Acesso em: 20 out. 2015.

¹⁰¹MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 178.

das recentes atualizações da legislação ambiental, cada vez mais restritivas.

Em julgamento relacionado à polêmica das edificações que margeiam a Lagoa da Conceição, cartão postal da cidade de Florianópolis, em Santa Catarina, o magistrado manteve liminarmente a edificação construída naquele local na década de 1960, alegando que “derrubar aquilo que foi erguido sem nenhuma suspeita de ilicitude há décadas não traz proveito social”.¹⁰²

1.3.6 Princípios da eficiência, da celeridade e da oficialidade

O princípio da celeridade foi alçado ao status de princípio constitucional pela Emenda Constitucional n. 45, de 31 de dezembro de 2004, que o inseriu no inciso LXXIII¹⁰³ do artigo 5º da Carta Magna. A motivação do legislador com o princípio em tela foi justamente garantir que o acesso à justiça se dê de forma justa entre todos os indivíduos e que o processo transcorra de forma rápida e eficaz.¹⁰⁴

Na essência do princípio da celeridade, vale dizer, está o fato de a marcha processual ser paralisada. Por essa razão, ao administrador público cabe provocar o andamento do processo, rejeitar a prática de atos desnecessários, protelatórios, zelar pela observância dos prazos processuais e praticar os atos que lhe competem.¹⁰⁵

No processo administrativo, o princípio da eficiência implica celeridade processual, quer dizer: não deve haver demora demasiada na prática dos atos processuais nem na conclusão do processo. É dever da Administração Pública impulsionar de ofício o processo administrativo,

¹⁰²FLORIANÓPOLIS. 3ª Vara da Fazenda Pública – Comarca da Capital. Autos nº 0306939-83.2015.8.24.0023. Juiz Hélio do Valle Pereira. Relação 0479/2-15. Publicação 03.06.2015, Diário n. 2123.

¹⁰³Art. 5º [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [...].”

¹⁰⁴CHIMENTI, Ricardo Cunha; PIERRI, Andréa de Toledo. **Teoria e prática do direito tributário**: de acordo com a Lei Complementar n. 118/2005 e a nova Lei de Falências. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 22.

¹⁰⁵CRUZ, José Luiz da Silva. O princípio da eficiência da administração pública. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 22 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.37624&seo=1>>. Acesso em: 23 out. 2015.

conforme previsto no artigo 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei n. 9.784/1999, *litteris*: “XII - impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; [...]”.

Acerca do princípio da eficiência, é certo afirmar, de plano, que a atividade administrativa deve ser exercida com presteza e perfeição pelo agente público.

Hely Lopes Meirelles¹⁰⁶, com sua lição, reforça a assertiva:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Maria Bernadete Miranda¹⁰⁷ também avalia que, pelo princípio da eficiência, os agentes públicos, no desempenho das suas atribuições, devem agir com presteza, disposição, zelo e atenção, de modo que o resultado da prestação de serviços à coletividade seja a mais satisfatória possível.

Em suma, ao inserir o princípio no caput do artigo 37, com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998, o legislador deu normatividade à eficiência dos atos administrativos, demonstrando a seriedade e a importância do exercício das competências administrativas. Ademais, a eficiência impulsiona a necessária e exigível celeridade que a sociedade espera da Administração Pública.

O princípio da oficialidade, contemplado no mesmo inc. XII do parágrafo único do art. 2º da Lei n. 9.784/1999, preceitua o impulso “de ofício” do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados.

O impulso oficial do processo administrativo, vale lembrar, está relacionado com as exigências do devido processo legal e da duração razoável do processo insculpidas no artigo 5º, incisos XIV e XV, da

¹⁰⁶MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 94.

¹⁰⁷MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios constitucionais do direito administrativo. **Revista Virtual Direito Brasil**, Aldeia da Serra Santa de Parnaíba, SP, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ad.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

Constituição da República, respectivamente, sem olvidar a observância da ampla defesa e do contraditório.¹⁰⁸

Por seus contornos limitados à conduta do agente dentro do processo administrativo, entende-se que o denominado princípio da oficialidade é propriamente um dever da Administração Pública, no sentido de dar cumprimento aos mandamentos constitucionais da eficiência e da celeridade.

Contudo, deve haver equilíbrio na observância dos postulados da celeridade e eficiência. Diz-se equilíbrio porque, invocando Rui Barbosa, com a máxima de que “justiça atrasada não é justiça senão injustiça qualificada”, os princípios da ampla defesa e do duplo grau de jurisdição não podem ser atropelados ante o argumento da celeridade processual.

Por desrespeito ao princípio da celeridade, o magistrado Hélio Do Valle Pereira, quando atuava na 3ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Florianópolis, exarou sentença em Mandado de Segurança¹⁰⁹, considerando ilegal o ato praticado pelo Presidente da Fundação do Meio Ambiente (Fatma), órgão ambiental da esfera estadual do Governo de Santa Catarina ante o argumento de que o empreendedor impetrante, em fevereiro de 2004, protocolizou no referido órgão a solicitação de renovação de Licença Ambiental de Operação (LAO) n. 266, sem posicionamento até a data da prolação da decisão, ou seja, passados oito anos do requerimento, sem qualquer análise conclusiva.

1.3.7 Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

O princípio da razoabilidade prevê que a Administração Pública, atuando dentro do âmbito da discricionariedade, deve agir de forma aceitável, observada a compatibilidade entre os meios e os fins inerentes ao ato administrativo.

Nesse sentido é a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello¹¹⁰:

¹⁰⁸OLIVEIRA, Ocimar Barros de. **Processo administrativo e democracia participativa**: participação do cidadão no processo administrativo: garantia fundamental do Estado Democrático de Direito, p.105.

¹⁰⁹FLORIANÓPOLIS. 3ª Vara da Fazenda Pública – Comarca da Capital. Autos nº 023.12.009126-0. Juiz Hélio do Valle Pereira. Sentença prolatada em 30.05.2012. Publicação 06.06.2012.

¹¹⁰BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**, p. 99.

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis -, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

O princípio da razoabilidade também pode ser compreendido como princípio que proíbe o excesso por parte do agente público no desempenho das suas atividades, de maneira tal que as ações dos administradores não podem implicar ameaça ou agressão aos direitos fundamentais dos administrados.¹¹¹

Por princípio da proporcionalidade entende-se a impossibilidade de o agente público impor aos administrados uma obrigação maior do que aquela necessária à realização do interesse público. Assim, os atos da Administração Pública com efeito maior do que o necessário para a realização do interesse público estarão, a toda evidência, evitados de vício.¹¹²

Para Celso Antonio Bandeira de Mello¹¹³, o princípio da proporcionalidade:

¹¹¹SANTOS, Lucas Leonardo Souza. O princípio da razoabilidade no direito administrativo. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10456&revisita_caderno=4>. Acesso em: 29 nov. 2015.

¹¹²NASCIMENTO, Marina Georgia de Oliveira e. O princípio constitucional da proporcionalidade. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 14 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48589&seo=1>>. Acesso em: 09 dez. 2015.

¹¹³BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**, p. 101.

[...] enuncia a ideia – singela, aliás, conquanto freqüentemente desconsiderada – de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam. [...] Sobretudo quando a Administração restringe situação jurídica dos administrados além do que caberia, por imprimir às medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas, prescindidas, ressalta a ilegalidade de sua conduta. É que ninguém deve estar obrigado a suportar restrições em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público.

Dessas lições, infere-se que o Estado, ao realizar as suas funções nas mais diversas áreas, deverá fazê-lo com vistas a não prejudicar ou onerar o interesse comum da sociedade. O bem público, é certo, deve ser o principal objetivo do Estado, mas para alcançá-lo será necessário agir com proporcionalidade.

Contudo, na prática da advocacia em processos administrativo-ambientais, a aplicação de critérios de proporcionalidade e de razoabilidade em matéria de decisão ambiental-administrativa não é regra rigorosamente observada. Na jurisprudência pátria, no entanto, constata-se a observância desses princípios em decisões judiciais de diversas regiões da Federação.¹¹⁴

¹¹⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. AC 2008.059784-4, Rel. Des. João Henrique Blasi; AC 2010.057002-7, rel. Des. Substituto Ricardo José Roesler, Autos nº 0074141-63.2009.8.24.0023, Juiz Hélio do Valle Pereira, dec. Florianópolis, prolatada em 7.11.2012. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20688918/apelacao-civel-ac-597844-sc-2008059784-4-tjsc/inteiro-teor-20688919>>. Acesso em: 10 maio 2016.

1.3.8 Princípios da finalidade e da motivação

O primeiro princípio invoca a finalidade pública dos atos administrativos, ou seja, todos os atos administrativos serão executados em prol do interesse comum e/ou da necessidade pública. Assim, é vedada a criação de atos administrativos que tenham como fim a satisfação de interesses particulares.¹¹⁵

Diógenes Gasparini¹¹⁶, sobre o princípio da finalidade, explica: “Por esse princípio impõe-se à Administração Pública a prática, e tão só essa, de atos voltados para o interesse público. O afastamento da Administração Pública da finalidade de interesse público denomina-se *desvio de finalidade* [Grifos do autor]”.

Em outras palavras, significa dizer que os agentes públicos devem agir de acordo com o fim do Estado, isto é, os atos praticados pelos administradores públicos devem visar à satisfação do bem comum. Por sua vez, são proibidos atos que tenham por objetivo atender a interesses individuais ou de determinado grupo.¹¹⁷

O princípio da motivação, introduzido pela atual Constituição Federal, informa que a Administração Pública tem de justificar todos os seus atos, apontando o motivo de sua realização. O motivo, contudo, deve ser de interesse da coletividade e não a simples vontade do administrador.¹¹⁸

¹¹⁵PEREZ, Miriam Azevedo Hernandez. A ofensa ao princípio da finalidade e a prática de ato da administração pública que desatenda fim prescrito em lei. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 78, jul 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8097>. Acesso em: 10 dez. 2015.

¹¹⁶GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**, p. 13.

¹¹⁷PEREZ, Miriam Azevedo Hernandez. A ofensa ao princípio da finalidade e a prática de ato da administração pública que desatenda fim prescrito em lei. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 78, jul 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8097>. Acesso em: 10 dez. 2015.

¹¹⁸TEIXEIRA, Bruno Cesar Gonçalves. Obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 65, jun 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6131>. Acesso em: 10 dez. 2015.

Lançando mão novamente da cátedra de Hely Lopes Meirelles¹¹⁹:

A motivação, portanto, deve apontar a causa e os elementos determinantes da prática do ato administrativo, bem como o dispositivo legal em que se funda. [...] Em conclusão, com a Constituição de 1988 consagrando o princípio da moralidade e ampliando o do acesso ao judiciário, a regra geral é a obrigatoriedade da motivação, para que a atuação ética do administrador fique demonstrada pela exposição dos motivos do ato e para garantir o próprio acesso ao judiciário.

Os seguintes julgados também são esclarecedores:

Agravo de instrumento. Poder-dever de polícia estatal. Interdição de atividade comercial. Fatos danosos ao meio ambiente não discriminados no termo. Alegação genérica de inobservância às condições previstas na licença ambiental. Nulidade do ato administrativo reconhecida liminarmente. Acerto. Ausência de processo administrativo, em observância ao devido processo legal. Art. 5.º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. Recurso desprovido. A motivação genérica do ato administrativo equivale à ausência de fundamentação, o que implica na sua nulidade. Assim, o termo de embargo de atividade que tem por fundamento a inobservância das condições previstas na licença ambiental, sem discriminar as condutas danosas ao meio ambiente, não pode persistir. A aplicação da sanção de embargo de atividade, em razão de infração ambiental, não dispensa a prévia instauração do devido processo administrativo, que assegure o exercício do contraditório e da ampla defesa. (TJSC, Ap. Cív. N. , rel. Des. Jânio Machado, j. 14.3.2008).¹²⁰

¹¹⁹MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 95.

¹²⁰SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento: AI 370331 SC 2010.037033-1. Terceira Câmara Direito Público. Rel. Des. Pedro Manoel Abreu. Florianópolis, SC, 13 de maio de 2011. Disponível

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DA POLÍCIA AMBIENTAL. INTERDIÇÃO DE ESTABELECIMENTO INDUSTRIAL. FATOS DANOSOS AO MEIO AMBIENTE NÃO DISCRIMINADOS NO TERMO. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE INOBSERVÂNCIA ÀS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICENÇA AMBIENTAL. MOTIVAÇÃO GENÉRICA QUE MACULA O ATO ADMINISTRATIVO DE NULIDADE. NÃO INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. INDISPENSABILIDADE PARA A COMINAÇÃO DA PENA DE INTERDIÇÃO. ART. 5º, INCISOS LIV E LV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTS. 6º, 70, § 4º, E 72, INCISO VI, AMBOS DA LEI N. 9.605, DE 12.2.1998. RECURSO PROVIDO. 1. A motivação genérica do ato administrativo equivale à ausência de fundamentação, o que implica na sua nulidade. Assim, o termo de embargo de atividade que tem por fundamento a inobservância das condições previstas na licença ambiental, sem discriminar as condutas danosas ao meio ambiente, não pode persistir. 2. A aplicação da sanção de embargo de atividade, em razão de infração ambiental, não dispensa a prévia instauração do devido processo administrativo, que assegure o exercício do contraditório e da ampla defesa.¹²¹

Em resumo, pelo princípio da motivação, todos os atos emanados dos agentes públicos devem ser motivados, ou seja, o agente público quando realiza seus atos deve explicar os motivos que o levaram a

em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19667962/agravo-de-instrumento-ai-370331-sc-2010037033-1>>. Acesso em: 10 maio 2016.

¹²¹SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível em Mandado de Segurança MS 386544 SC 2006.038654-4. Quarta Câmara Direito Público. Rel. Jânio Machado. Florianópolis, SC, julgamento, 14 de março de 2008. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6329239/apelacao-civel-em-mandado-de-seguranca-ms-386544-sc-2006038654-4>>. Acesso em: 10 maio 2016.

praticá-los e tal explicação ou motivação deverá estar em conformidade com os preceitos legais para que sejam considerados válidos.

1.3.9 Princípio da efetividade do processo

O princípio da efetividade diz respeito ao equilíbrio que deve existir entre os princípios da segurança jurídica e da celeridade, de forma a garantir que as partes tenham a possibilidade de demandar em busca dos direitos pretendidos, paritariamente.¹²²

Segundo Renata Malta Vilas-Bôas¹²³:

Como o processo é um instrumento da jurisdição então ele deve utilizar-se dos princípios e valores apresentados na Constituição Federal vigente e dentre esses valores que são consagrados podemos vislumbrar a efetividade do processo. A palavra efetividade significa a capacidade de se produzir efeitos. Dessa forma, ao analisarmos sob o ângulo processual temos que a efetividade processual é a capacidade que o processo tem de assegurar o objetivo a que se propõe. Para tanto é necessário que o processo disponha de instrumentos adequados para a realização do objetivo a que se propõe. A técnica processual tem dois grandes objetivos: a) conferir segurança ao instrumento, no sentido de proporcionar absoluta igualdade de tratamento aos sujeitos parciais do processo; b) garantir seja a tutela jurisdicional, na medida do possível, resposta idêntica à atuação espontânea da regra de direito material, quer do ponto de vista da justiça da decisão, quer pelo ângulo da tempestividade.

Denota-se, assim, que o princípio da efetividade do processo tem como principal finalidade a garantia da tutela específica requerida,

¹²²BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 102.

¹²³VILAS-BÔAS, Renata Malta. Princípios constitucionais do direito processual civil. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10180>. Acesso em: 11 jul. de 2015.

retratando a regra do direito material que ampara o direito pleiteado, de forma justa e célere.

1.3.10 Princípio da moralidade

Na essência do princípio da moralidade administrativa está a obrigação de o administrador administrar a coisa pública com honra, integridade de caráter e sobretudo honestidade.

Celso Bandeira de Mello¹²⁴ relaciona a moralidade aos princípios da lealdade e da boa-fé. Para o autor, caracteriza-se como violação à moralidade administrativa o desrespeito a uma norma social, considerada idônea. Mas não é só.

A Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que sujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do artigo 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e da boa-fé, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesús Gonzáles Peres em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.¹²⁵

Pode-se dizer, então, que o princípio da moralidade está intimamente ligado à ideia de boa conduta administrativa dos agentes públicos que, ao exercerem suas funções dentro de qualquer esfera

¹²⁴BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**, p.104.

¹²⁵BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**, p.104.

estatal, devem realizar as respectivas tarefas de acordo com os preceitos morais aceitos e determinados pela sociedade.¹²⁶

1.4 JURISDIÇÕES UNA E DUAL EM MATÉRIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO-AMBIENTAL

1.4.1 Conceito de jurisdição

Ao exercer suas funções, que a princípio se voltam para a realização do bem-estar da sociedade, o Estado desempenha diversas atividades: legislativa (de responsabilidade dos Poderes Legislativo e Executivo); administrativa (de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo) e jurisdicional (de responsabilidade exclusiva do Poder Judiciário). Esta divisão de poderes e responsabilidades das funções do Estado é um dos corolários do Estado Democrático de Direito, muito comum nos Estados constitucionalizados de países ocidentais.¹²⁷

João Batista Athanásio¹²⁸ corrobora o entendimento:

O Estado moderno exerce três funções distintas: legislativa, administrativa e jurisdicional. Enquanto estrutura a ordem jurídica, formula as leis para conservar e desenvolver a vida em sociedade, o estado age como legislador. Enquanto realiza a ordem jurídica, aplica a lei, exercendo sua função administrativa ou jurisdicional.

No que tange ao exercício da sua função legislativa, o Estado, por intermédio dos Poderes Legislativo e Executivo, elabora normas e legislações que direcionam tanto o funcionamento do próprio Estado como se destinam à normatização e à regularização das relações sociais entre seus administrados e destes para com o Estado. Vale lembrar que

¹²⁶TERRES, Andrey. O princípio da moralidade no direito administrativo. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 54, jun 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2963>. Acesso em: 10 dez. 2015.

¹²⁷SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. v. I, p. 65.

¹²⁸ATHANÁSIO, João Batista. **Cadernos de direito processual civil**. Curitiba: Juruá, 1997. v. I, p. 49.

tanto o Estado como a sociedade devem cumprir o ordenamento jurídico.¹²⁹

A função administrativa do Estado, em um primeiro momento, traduz todas as atividades desempenhadas pelos órgãos da Administração Pública que não se referem à elaboração de leis, tampouco a atividades resultantes de sua função jurisdicional.¹³⁰ Em um segundo momento, a função administrativa é exercida direta ou indiretamente pelo Estado (neste caso, por delegação, concessão ou permissão) dentro dos limites da norma jurídica, que tem por objetivo atender às necessidades básicas e aos interesses da coletividade.¹³¹

No entendimento de Jorge Miranda¹³², por meio da função administrativa:

[...] realiza-se a prossecução dos interesses públicos correspondentes às necessidades colectivas prescritas pela lei, sejam esses interesses da comunidade política como um todo ou com eles se articulem relevantes interesses sociais diferenciados.

Assim, pode-se dizer que a função administrativa do Estado compreende todas as atividades que são desempenhadas direta ou indiretamente pela Administração Pública, de acordo com as normas de âmbito constitucional e infraconstitucional, e que visam atender aos interesses públicos e promover o bem-estar social.¹³³

Marcello Caetano¹³⁴, dissertando sobre o tema, assim explicita a função administrativa:

¹²⁹SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**, p. 65.

¹³⁰MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 24.

¹³¹CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p. 04.

¹³²MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra, 1997. t. 5, p. 29.

¹³³CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 2004, p. 04.

¹³⁴CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. Coimbra: Almedina, 1991. t. I, p. 13.

O Estado promove e assegura a execução de leis sem esperar que do choque de interesse resultem conflitos em que duas ou mais partes reivindicuem a protecção jurídica na convicção de lhes ser devida. O Estado tem órgãos que tomam a *iniciativa* da realização dos comandos legais, directamente ou mediante a orientação da conduta dos particulares. E nesses casos os órgãos do Estado procedem como se fossem eles próprios os titulares dos interesses que a lei quer ver em ação, agindo como *partes* nas relações com os particulares, isto é, com parcialidade. O Estado não espera que venham pedir que intervenha para executar a lei: aproveita faculdades legais, usa os poderes, cumpre os seus deveres, escolhendo quando lhe seja possível a oportunidade de intervenção e determinando-se nela por motivos de conveniência. Assim, as decisões ou *operações de vontade* predominam sobre os julgamentos ou operações de inteligência. E o Estado, na medida em que proponha realizar os seus interesses, pode entrar em conflito com outros interessados [Grifos do autor].

Em relação à função jurisdicional do Estado, de plano, é importante apresentar o significado etimológico¹³⁵ da palavra jurisdição, que tem sua origem no somatório das palavras latinas – *jus dicere* e *juris dictio*, que juntas resultam no termo latino *jurisdictio*, no sentido de judicatura. Judicatura, a propósito, é o ato por meio do qual o Estado administra o direito e distribui a justiça entre seus administrados.¹³⁶

Dois aspectos caracterizam a função jurisdicional do Estado. O primeiro alude ao poder que tem o Estado de “dizer” o direito, ou seja, o dever-poder do Estado de solucionar os conflitos dos seus administrados. O segundo aspecto se traduz, também, no poder-dever assumido pelo Estado para fazer com que as leis sejam efetivamente cumpridas, caso contrário, serão punidos pelo Poder Judiciário todos

¹³⁵ Verbete: etimologia. “S.f. 1. O estudo da origem das palavras. 2. Origem duma palavra.” FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio**: o dicionário da língua portuguesa, p. 383.

¹³⁶ ATHANÁSIO, João Batista. **Cadernos de direito processual civil**, p. 49.

aqueles indivíduos que, de alguma forma, tenham praticado uma conduta não permitida pelo sistema jurídico.¹³⁷

Antonio Carlos de Araújo Cintra¹³⁸, sobre a jurisdição, assevera que:

[...] é uma função do Estado e mesmo monopólio estatal, já foi dito; resta agora, a propósito, dizer que a jurisdição é, ao mesmo tempo, poder, função e atividade. Como poder, é manifestação do poder estatal, conceituado como capacidade de decidir imperativamente e impor decisões. Como função, expressa o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo. E como atividade ela [a jurisdição] é o complexo de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função que a lei lhe comete. O poder, a função e a atividade somente transparecem legitimamente através do processo devidamente estruturado (devido processo legal).

O Estado, bem se vê, é o detentor da função jurisdicional e o seu exercício objetiva assegurar que as leis sejam efetivamente aplicadas, garantido o devido processo legal àqueles que descumprirem os preceitos legais.

A jurisdição visa, ademais, conciliar os conflitos que emanam da sociedade, nas relações cotidianas e, pelas mãos do Poder Judiciário, dizer a quem cabe o direito demandado.

1.4.2 Características da jurisdição

A função jurisdicional do Estado possui algumas características que a diferenciam da função legislativa e da função executiva. O exercício da jurisdição implica o controle social com a aplicação das leis por intermédio dos órgãos judiciais (polícia judiciária, juízes, promotores de justiça, tribunais etc.) e a utilização do aparelho judicial

¹³⁷GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro: teoria geral do processo e auxiliares da justiça**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. I, p. 167.

¹³⁸CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**, p. 131.

estatal com o objetivo de solucionar conflitos entre os indivíduos e entre estes e o Estado (quando o indivíduo descumpra a lei).¹³⁹

A doutrina que trata a matéria tem entendimento pacificado quanto às principais características da função jurisdicional estatal. São elas: “a) caráter substitutivo; b) atuação do direito; c) lide; d) inércia; e e) definitividade”¹⁴⁰.

A primeira característica apontada, caráter substitutivo, denota que o Estado, ao exercer seu dever-poder de administrar a justiça, coloca-se no lugar das partes litigantes, isto é, intermedia os demandantes nos conflitos jurídicos de modo a, dentro dos limites da lei e da processualística, dizer-lhes a quem cabe o direito, uma vez que o sistema jurídico brasileiro não permite que os indivíduos façam justiça com as próprias mãos.¹⁴¹

A segunda característica da função jurisdicional do Estado, atuação do direito, transmite a ideia de que o Estado, ao exercer tal função, deve fazê-lo dentro dos limites legais previstos no ordenamento jurídico pátrio, com a aplicação do direito objetivo e adequado aos casos concretos, quer dizer: deve administrar o direito da forma mais justa possível.¹⁴²

Em relação à existência de uma lide, terceira característica da função jurisdicional do Estado, deve existir um direito violado, individual ou coletivo, que gere um conflito entre as partes. É nesse momento que o Estado-juiz (exercício da jurisdição através do juiz natural) passa a exercer o seu dever-poder de administrar a justiça mediante a aplicação da lei.¹⁴³

Por outro lado, na hipótese de violação de direito na esfera cível, que subjetivamente geraria uma lide, o Estado somente poderá exercer a sua função jurisdicional mediante a provocação da parte interessada. Neste caso, identifica-se outra característica, que é a inércia, isto é, o

¹³⁹RIBEIRO, Pedro Barbosa. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do processo. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1996. v. I, t. II, p. 76.

¹⁴⁰COLUCCI, Maria da Glória Lins da Silva. **Lições de teoria geral do processo**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 1999, p. 68.

¹⁴¹CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**, p. 132.

¹⁴²COLUCCI, Maria da Glória Lins da Silva. **Lições de teoria geral do processo**, p. 69.

¹⁴³ATHANÁSIO, João Batista. **Cadernos de direito processual civil**, p. 50.

Estado somente poderá exercer a sua função jurisdicional quando provocado pela parte interessada.¹⁴⁴

A definitividade, última características da jurisdição apontada, refere-se à sentença ou, especificamente, ao trânsito em julgado da sentença, quando a decisão exarada pelo Poder Judiciário se transforma em definitiva e não mais poderá ser modificada pelas partes, nem pela própria lei. A definitividade da sentença, desta feita, representa a supremacia da tutela jurisdicional do Estado ao dar caráter terminativo à demanda existente entre as partes.¹⁴⁵

1.4.3 Princípios fundamentais da jurisdição

A jurisdição, assim como outros institutos do direito, alicerça-se em alguns princípios gerais e específicos que lhes servem de norte e, portanto, devem ser observados pelos operadores do direito, sob pena de todos os atos administrativos e processuais serem passíveis de nulidade.¹⁴⁶

Os princípios aplicáveis ao instituto da jurisdição são os seguintes: a) princípio da investidura; b) princípio da indelegabilidade da jurisdição; c) princípio da aderência da jurisdição ao território; d) princípio da indeclinabilidade (inafastabilidade) da jurisdição; e) princípio da inevitabilidade da jurisdição; f) princípio do juiz natural e, por fim, g) princípio da inércia da jurisdição.

Com base no princípio da investidura, a jurisdição, como função do Estado, somente pode ser desempenhada por agente público devidamente investido para tal, ou seja, deve ser servidor público concursado para o exercício da magistratura (juiz natural), que é quem exercerá a jurisdição em nome do Estado.¹⁴⁷

O princípio da indelegabilidade da jurisdição impõe ao magistrado a impossibilidade de transferir o exercício de sua função à pessoa que não seja outro magistrado. Esta indelegabilidade somente

¹⁴⁴RIBEIRO, Pedro Barbosa. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo**, p. 78.

¹⁴⁵COLUCCI, Maria da Glória Lins da Silva. **Lições de teoria geral do processo**, p. 69.

¹⁴⁶COLUCCI, Maria da Glória Lins da Silva. **Lições de teoria geral do processo**, p. 70.

¹⁴⁷RIBEIRO, Pedro Barbosa. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo**, p. 83.

pode ser desconsiderada em casos excepcionais e, mesmo assim, dentro dos limites da lei.¹⁴⁸

O princípio da aderência da jurisdição ao território informa que o exercício da função jurisdicional delegada ao magistrado deverá ocorrer dentro de determinado espaço territorial, isto é, a atuação terá uma área (comarca) como abrangência, que pode ser uma cidade, uma região, um estado-membro da federação, ou mesmo todo o território nacional, de acordo com a distribuição das competências territoriais previstas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.¹⁴⁹

O princípio da indeclinabilidade da jurisdição está alicerçado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, que prevê a acessibilidade de todas as pessoas à justiça (Judiciário), poder este que não se pode abster de apreciar ou acatar toda e qualquer pretensão legítima daquele que tenha um direito lesado ou ameaçado. Ao Poder Judiciário também é vedado julgar qualquer omissão com a alegação de inexistência, falha ou ambiguidade da lei.¹⁵⁰

Pelo princípio da inevitabilidade da jurisdição, a função jurisdicional estatal deve ser soberana, ou seja, o Estado atua com total soberania dentro dos limites da lei, sujeitando as partes. O poder soberano do Estado se sobrepõe a toda e qualquer outra manifestação de poder social, isto porque a inevitabilidade da jurisdição se coloca como manifestação do *jus imperium* por ele exercido em relação aos seus administrados, que simplesmente a ele se submetem.¹⁵¹

O princípio do juiz natural alude à ideia de que a jurisdição deverá ser exercida com exclusividade pelo magistrado competente para promover a apreciação, o processamento e o julgamento de determinado tipo de ação. A competência do juiz pode ser em razão da matéria, do território ou da pessoa da parte etc.¹⁵²

Por fim, o princípio da inércia da jurisdição impõe que o Poder Judiciário somente prestará a tutela jurisdicional quando provocado pela parte interessada, mediante a proposição de uma ação, com a qual se

¹⁴⁸COLUCCI, Maria da Glória Lins da Silva. **Lições de teoria geral do processo**, p. 70.

¹⁴⁹SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**, p. 72.

¹⁵⁰CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**, p. 139.

¹⁵¹GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro: teoria geral do processo e auxiliares da justiça**, p. 168.

¹⁵²RIBEIRO, Pedro Barbosa. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo**, p. 85.

dará início ao processo, fazendo movimentar o aparato judiciário. A partir daí, caberá ao Estado-juiz processar, julgar a demanda e consequentemente resolver o conflito entre as partes, dentro dos limites da lei.¹⁵³

1.4.4 Espécies de jurisdição

Como mencionado anteriormente, a jurisdição é uma função/atividade exercida com exclusividade pelo Estado, por meio do Poder Judiciário, ou seja, é um monopólio estatal que se estende soberanamente sobre todo o território nacional e se aplica a todos os ramos do Direito. Assim, por força do texto constitucional, o Poder Judiciário é soberano em suas decisões e possui autonomia e independência em relação aos Poderes Legislativo e Executivo. O exercício da função jurisdicional compreende algumas espécies de jurisdição, que subdividem este poder estatal para que os administrados possam acessar a justiça de forma mais efetiva.¹⁵⁴

A respeito da unicidade da jurisdição, Antônio Carlos de Araújo Cintra¹⁵⁵ assevera que:

A jurisdição, como expressão do poder estatal soberano, a rigor não comporta divisões, pois falar em diversas jurisdições num mesmo Estado significaria afirmar a existência, aí, de uma pluralidade de soberanias, o que não faria sentido; a jurisdição é, em si mesma, tão una e indivisível quanto o próprio poder soberano.

O sistema jurídico pátrio prevê as seguintes espécies de jurisdição: a) com relação ao seu objeto: jurisdição penal e jurisdição civil; b) com relação aos organismos judiciários: jurisdição comum e jurisdições especiais; c) com relação à hierarquia: jurisdição inferior e jurisdição superior; e d) com relação à fonte do direito que embasa a sentença: jurisdição de direito e jurisdição de equidade.¹⁵⁶

¹⁵³COLUCCI, Maria da Glória Lins da Silva. **Lições de teoria geral do processo**, p. 71.

¹⁵⁴RIBEIRO, Pedro Barbosa. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo**, p. 86.

¹⁵⁵CINTRA. Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**, p. 140.

¹⁵⁶COLUCCI, Maria da Glória Lins da Silva. **Lições de teoria geral do processo**, p. 72.

Quanto ao objeto (matéria), a jurisdição é classificada em penal e civil. Na jurisdição penal, o Estado exerce poder coercitivo e coativo, visando administrar a justiça em face dos crimes cometidos pelos administrados que atinjam os interesses da sociedade, ou seja, aqueles tipificados como crimes no sistema jurídico penal, aqueles que possam atentar contra o patrimônio (público ou particular), contra a vida, a integridade física das pessoas, a ordem econômica, o meio ambiente, entre outros. O objetivo da jurisdição em matéria penal é, portanto, processar, julgar e punir aqueles indivíduos que comprovadamente sejam culpados pela prática de alguma conduta tipificada como crime.¹⁵⁷

A jurisdição civil se contrapõe à penal, uma vez que sua finalidade é administrar a justiça entre os particulares, ou seja, destina-se a solucionar os conflitos entre pessoas físicas e pessoas jurídicas, quando algum direito pessoal ou real previsto no sistema jurídico civil e processual civil seja lesado ou ameaçado de lesão. A jurisdição civil, regulamentada tanto pelo direito público como pelo direito privado, visa solucionar conflitos entre pessoas, físicas ou jurídicas, e entre elas e o próprio Estado.¹⁵⁸

Em relação aos órgãos do Poder Judiciário, a jurisdição pode ser comum ou especial. A primeira, jurisdição comum, tem por finalidade ou função a solução de conflitos na esfera dos ramos de direito penal e civil nas esferas estadual e federal. A segunda, jurisdição especial, destina-se à solução de conflitos em matéria de ramos de direito denominados de especiais, como os das esferas trabalhista, eleitoral e militar.¹⁵⁹

Outra espécie de jurisdição diz respeito à hierarquia entre os órgãos jurisdicionais, que por força do texto constitucional é denominada de duplo grau de jurisdição, também conhecida como primeira instância (inferior ou primeiro grau) e segunda instância (superior ou segundo grau). Na jurisdição inferior, a função jurisdicional do Estado é exercida pelo juiz monocrático com competência originária, que tem como principal função conhecer da causa, administrar o processo e exarar a sentença. de acordo com os dispositivos processuais (penal e civil) e as provas, demonstrando a sua convicção. A segunda instância é formada pelos tribunais regionais (estaduais e federais),

¹⁵⁷RIBEIRO, Pedro Barbosa. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo**, p. 86.

¹⁵⁸ATHANÁSIO, João Batista. **Cadernos de direito processual civil**, p. 53.

¹⁵⁹CINTRA. Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**, p. 146.

compostos por desembargadores. As cortes de segunda instância têm competência revisional, ou seja, a incumbência de reavaliar as sentenças exaradas pelos juízos monocráticos. Os tribunais superiores (STF, STJ, TST e TSE), compostos por turmas de ministros, têm competência para apreciar matérias constitucionais, infraconstitucionais, trabalhistas, eleitorais e, ainda, reanalisar acórdãos proferidos pelos tribunais regionais.¹⁶⁰

Por fim, a jurisdição poderá ser voluntária ou contenciosa. Jurisdição voluntária é aquela exercida pelo Estado sem que haja necessidade da sua provocação, isto é, o Estado, em nome da sociedade, exerce a função de defesa de direitos transindividuais, difusos e coletivos, assumindo o polo ativo da demanda. Na jurisdição contenciosa, o Estado se mantém inerte até que seja provocado pela parte interessada em obter a prestação jurisdicional estatal, isto é, é aquela exercida mediante provocação da parte que se considera ameaçada ou lesada em um pretensão direito.¹⁶¹

1.4.5 Jurisdição una e jurisdição dual

De início, é importante ressaltar que as jurisdições una e dual também dizem respeito às demandas da esfera administrativa, ou seja, dependem do tipo de regime que o Estado adota para proceder ao controle dos atos administrativos (ilegais ou ilegítimos) praticados por agentes públicos dos mais variados níveis de governo ou do Estado bem como os atos dos seus administrados.

Atualmente, prevalece a polarização de dois grandes sistemas jurisdicionais adotados na maioria dos países democráticos ocidentais: um denominado jurisdição única ou una, baseada no sistema jurídico inglês, e outro denominado jurisdição dupla ou dual, baseada no sistema jurídico francês.¹⁶²

O sistema inglês ou da jurisdição una (unicidade jurisdicional) prevê que todos os conflitos, sejam eles privados ou da esfera administrativa, podem ser levados à apreciação do Poder Judiciário por ser este o único dos Poderes constituídos do Estado com competência

¹⁶⁰RIBEIRO, Pedro Barbosa. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo**, p. 86-87.

¹⁶¹ATHANÁSIO, João Batista. **Cadernos de direito processual civil**, p. 55-56.

¹⁶²SOUZA, Wanderley Welder de. **O exercício da competência judicante pelo Tribunal de Contas da União**. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Católica de Brasília. Brasília, DF, 2012, p. 27.

para solucionar conflitos jurídicos de qualquer natureza. Esse sistema não veda que demandas do âmbito administrativo sejam solucionadas administrativamente sem que se tenha a necessidade de provocação do Poder Judiciário, tampouco limita ou impede que a Administração Pública controle e questione a legitimidade dos seus próprios atos, isto é, confere ao Estado, por meio de seus órgãos administrativos, a competência jurisdicional para solucionar demandas na esfera do direito administrativo, ficando facultado ao particular e mesmo à Administração Pública recorrer ou não ao Poder Judiciário.¹⁶³

José dos Santos Carvalho Filho¹⁶⁴ afirma que:

No sistema da unidade de jurisdição – *una lex una jurisdictio* – apenas os órgãos do Judiciário exercem a função jurisdicional e proferem decisões com o caráter da definitividade. Mesmo as raríssimas exceções contempladas na Constituição, conferindo essa função ao Congresso Nacional, não servem para desfigurar o monopólio da jurisdição pelo Judiciário.

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁶⁵ assevera que:

Assim, o Poder Judiciário, a instância da parte interessada controla, *in concreto*, a legitimidade dos comportamentos da Administração Pública, anulando suas condutas ilegítimas, compelindo-as àquelas que seriam obrigatórias e condenando-a a indenizar os lesados, quando for o caso.

Nota-se, assim, que pelo sistema da jurisdição *una*, o Poder Judiciário é, em princípio, aquele que possui a legitimidade originária para a aplicação da lei aos casos concretos, cabendo-lhe as funções de conhecer, processar e julgar demandas das esferas privada e

¹⁶³CARVALHO, Rodrigo Janoni. **Notas sobre o sistema administrativo brasileiro**. 17.09.2011. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=4084>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

¹⁶⁴CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p. 1.003-1.004.

¹⁶⁵BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**, p. 954.

administrativa, materializando o monopólio sobre a competência jurisdicional.¹⁶⁶

O sistema de jurisdição dual (sistema francês), também denominado contencioso administrativo, objetiva impedir que as demandas da esfera administrativa sejam apreciadas, processadas e julgadas pelo Poder Judiciário, ou seja, os atos da Administração Pública e as demandas da seara do direito administrativo são de competência jurisdicional de tribunais administrativos.¹⁶⁷

No sistema jurisdicional dual francês, há nítida divisão entre jurisdição comum (se assim se pode dizer) e jurisdição administrativa, isto é, as matérias não administrativas são apreciadas, processadas e julgadas pelo Poder Judiciário; as inerentes ao direito administrativo são de competência jurisdicional exclusiva dos chamados tribunais administrativos, que, naquele país, convivem de forma harmônica.¹⁶⁸

Miguel Seabra Fagundes¹⁶⁹ assim discorre sobre a jurisdição dual:

O outro sistema (chamado jurisdição dúplice, por oposição ao primeiro) implica um controle exercido mediante tribunais especialmente instituídos para as situações contenciosas em que seja parte a Administração. Os atos administrativos não se submetem de modo algum, ou se submetem em número reduzido, ao Poder Judiciário. Nesse sistema mencionado de contencioso-administrativo, a administração pública não se submete à jurisdição comum, destinada a compor as lides privadas, mas sim a

¹⁶⁶SOUZA, Wanderley Welder de. **O exercício da competência judicante pelo Tribunal de Contas da União**. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2012, p. 28.

¹⁶⁷CARVALHO, Rodrigo Janoni. **Notas sobre o sistema administrativo brasileiro**. 17.09.2011. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=4084>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

¹⁶⁸SOUZA, Wanderley Welder de. **O exercício da competência judicante pelo Tribunal de Contas da União**. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2012, p. 28.

¹⁶⁹FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 8. ed. Atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 141.

Tribunais com competência específica para a aferição dos atos administrativos.

Michel Mascarenhas¹⁷⁰, sobre o sistema dual francês, anota: “A jurisdição administrativa resolve os casos de sua competência de modo final e imutável sem que seja possível buscar o controle posterior do Poder Judiciário.”

De acordo com o sistema dual francês, os conflitos pertencentes à esfera do direito administrativo só podem ser conhecidos, processados e julgados pela Administração Pública, por intermédio de seus tribunais administrativos (formando um Poder Judiciário Administrativo). As decisões emanadas por estes tribunais são definitivas, não havendo possibilidade de ser discutidas no âmbito do Poder Judiciário, que, neste caso, exerce a competência sobre as demais matérias de direito.¹⁷¹

Há, como visto, grande diferença entre o sistema inglês (jurisdição una) e o francês (jurisdição dual), que se colocam de modo antagônico. No sistema de jurisdição una, as demandas da esfera administrativa também podem ser apreciadas, processadas e julgadas pelo Poder Judiciário, o que já não acontece no sistema de jurisdição dual na medida em que separa claramente a jurisdição administrativa da jurisdição comum.¹⁷²

O Brasil adotou o sistema inglês, de jurisdição una, determinando que compete ao Poder Judiciário a apreciação, o processamento e o julgamento de todas as matérias de direito, inclusive aquelas da esfera administrativa, e isto fica muito claro com o comando do inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, que assim dispõe: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”¹⁷³.

Em outras palavras, o texto constitucional determina que as demandas da esfera administrativa também podem ser submetidas ao

¹⁷⁰MASCARENHAS, Michel. **Tribunais de Contas e Poder Judiciário**: o sistema jurisdicional adotado no Brasil e o controle judicial sobre atos dos tribunais de contas. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 47.

¹⁷¹SOUZA, Wanderley Welder de. **O exercício da competência judicante pelo Tribunal de Contas da União**. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2012, p. 28.

¹⁷²FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 121.

¹⁷³BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 64/2010, pelo decreto nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94, 2010, p. 8.

Poder Judiciário. Porém, o citado dispositivo constitucional não proíbe que os conflitos da esfera do direito administrativo sejam processados pela Administração Pública; ao contrário, trata-se de procedimento comum e peculiar do cotidiano dos órgãos públicos, que corriqueiramente atuam como poder julgante e exararam decisões sobre matéria administrativa, mas, no entanto, não são definitivas, cabendo à parte interessada buscar a tutela jurisdicional do Estado (Poder Judiciário) caso se considere prejudicada pela decisão proferida na esfera administrativa.¹⁷⁴

¹⁷⁴CARVALHO, Rodrigo Janoni. **Notas sobre o sistema administrativo brasileiro.** 17.09.2011. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=4084>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

2 O DANO AMBIENTAL NA ESFERA ADMINISTRATIVA: ASPECTOS DESTACADOS

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DIREITO AMBIENTAL

2.1.1 Noções gerais sobre o meio ambiente

O meio ambiente é o mais importante patrimônio da humanidade. A preocupação, cada dia maior, com a degradação do ecossistema do planeta vem criando a consciência da necessidade de preservação dos recursos naturais em nível mundial. Essa consciência e, por conseguinte, a preocupação com o meio ambiente, em nenhum momento da história humana foi tão acentuada como nos dias atuais, de tal sorte que a preservação da natureza passou a ser encarada como responsabilidade universal.¹⁷⁵

Luis Paulo Sirvinkas¹⁷⁶, ao abordar o tema, ratifica a consciência de preservação do meio ambiente natural:

A evolução do homem foi longa até atingir uma consciência plena e completa da necessidade da preservação do meio ambiente (fase holística). Não por causa das ameaças que vem sofrendo nosso planeta, mas também pela necessidade de preservar os recursos naturais para as futuras gerações.

A crescente preocupação e conscientização do dever de preservação do meio ambiente tem sua motivação no fato de que a degradação dos recursos naturais vem, a cada dia, ameaçando não somente o bem-estar, mas também a qualidade de vida do ser humano, principalmente a própria existência da vida no planeta, em todas as suas formas.¹⁷⁷

Nos dias atuais, veiculam-se frequentemente nos mais variados meios de comunicação notícias sobre a contaminação do meio ambiente,

¹⁷⁵ SIRVINKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 3.

¹⁷⁶ SIRVINKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**, p. 3.

¹⁷⁷ LEITE, José Rubens Moratto. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 71.

como por exemplo, a contaminação por vazamentos nucleares, por derramamentos de lixos tóxicos (químicos, industriais, domésticos, hospitalares etc.), acidentes com navios petroleiros, com vazamentos de grandes quantidades de petróleo, enfim, verdadeiras tragédias de agressões à natureza.¹⁷⁸

Para José Afonso da Silva¹⁷⁹:

A ação predatória do meio ambiente natural manifesta-se de várias maneiras, quer destruindo os elementos que o compõem, como a derrubada das matas, quer contaminando-os com substâncias que lhe alteram a qualidade, impedindo seu uso normal, como se dá com a poluição do ar, das águas, do solo e da paisagem. Atmosfera (ar, clima) biosfera (rio, lagos, oceanos) e litosfera (solo) são três órbitas entrelaçadas que mantêm a vida orgânica. A contaminação de uma compromete também a pureza das outras, direta ou indiretamente. Disso decorre a necessidade de uma visão global dessa interação ar, água e solo, para dar-se um tratamento jurídico abrangentemente sistemático à proteção do meio ambiente natural.

O termo meio ambiente significa, a esfera, o círculo, o âmbito que cerca o planeta Terra, no qual habitam todos os seres vivos. Intrinsecamente, a palavra ambiente contém o termo “meio”. A terminologia meio ambiente simboliza, assim, certa repetição.¹⁸⁰

Luis Paulo Sirvinskas¹⁸¹, sobre a terminologia “meio ambiente”, observa:

Ambiente indica o lugar ou a área onde habitam seres vivos. Assim, na palavra ambiente está também inserido o conceito de meio. Cuida-se de um vício de linguagem conhecido por pleonasma, consistente na repetição de palavras ou de idéias

¹⁷⁸SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**, p. 4.

¹⁷⁹AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 9.

¹⁸⁰FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o dicionário da língua portuguesa**, p. 536.

¹⁸¹SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**, p. 24.

com o mesmo sentido simplesmente para dar ênfase.

Na lição de Édis Milaré¹⁸²:

Em linguagem técnica, meio ambiente é a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão. Mais exatamente, é constituído por seres bióticos e abióticos e suas relações e interações. Não é mero espaço, é realidade complexa.

Dito de outra maneira, meio ambiente é o *locus* no qual os seres vivos habitam, também denominado *habitat* (meio físico); correlaciona-se com os seres vivos (meio biológico), gerando um aglomerado harmônico que proporciona os meios necessários para a existência da vida em âmbito geral.¹⁸³

Em suma, meio ambiente é o ramo das ciências humanas que estuda a estrutura e o desenvolvimento das comunidades humanas em suas relações com o meio ambiente e sua conseqüente adaptação a ele, assim como os novos aspectos que os processos tecnológicos ou sistemas de organização social possam acarretar para as condições de vida do homem.¹⁸⁴

O entendimento do que vem a ser meio ambiente é bem mais amplo que o simples local capaz de proporcionar a existência de vida. Esta amplitude abrange não somente o aglomerado dos recursos naturais, mas também os elementos culturais presentes no contexto da vida, em especial na vida dos seres humanos.

Para José Afonso da Silva, “a expressão meio ambiente se manifesta mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra ambiente. Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos”¹⁸⁵.

¹⁸²MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 52.

¹⁸³AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**, p. 2.

¹⁸⁴SILVA, Américo Luís Martins. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. v. 1, p. 56.

¹⁸⁵AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**, p. 20.

O entendimento globalizado do meio ambiente permite identificar três aspectos que o caracterizam, ou seja, o meio ambiente é artificial, natural e cultural. O meio ambiente artificial constitui a área citadina, representada pelo aglomerado de construções (espaços fechados) e por aparelhos de caráter público (vias, praças, espaços livre de área verde ou não etc.) colocados à disposição dos seres humanos.¹⁸⁶ O meio ambiente natural, também denominado físico, é composto pelo solo, pela água, pelo ar, pela flora, ou seja, por todos os entes vivos que interagem em seu meio, gerando, desta maneira, uma integração harmoniosa com todos aqueles que habitam ou se encontram neste espaço físico.¹⁸⁷ Sobre o meio ambiente cultural, pode-se dizer que representa e é formado por todas as obras realizadas pelo ser humano, que agregam os patrimônios histórico, artístico, paisagístico e turístico. Essas obras são completamente diferentes do meio ambiente artificial, pois realizadas com o objetivo de valorizar a criatividade ou para distrair a mente humana.¹⁸⁸

Como se vê, o conceito de meio ambiente transcende a ideia de “bens naturais”; ele avança sobre a própria essência humana, além da sua capacidade de transformar a paisagem do meio que habita, às vezes, degradando-o, outras vezes, tornando-o melhor. Este poder de transformação do meio em que vive sempre dependerá da postura e da consciência do próprio homem.

2.1.2 O direito ambiental e a tutela do meio ambiente

A interferência do ser humano na natureza caminha ao lado da própria existência do homem. Desde os mais remotos tempos e, por conseguinte, os mais antigos agrupamentos humanos, na busca de sua sobrevivência o homem sempre interferiu no meio que o cerca, causando, com esta ação, a degradação da natureza.¹⁸⁹

No entendimento de Roxana Cardoso Brasileiro Borges¹⁹⁰:

¹⁸⁶ FARINHA, Renato. **Direito ambiental**. Leme, SP: CL Edijur, 2006, p. 12.

¹⁸⁷ AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**, p. 21.

¹⁸⁸ SALGE JR, Durval. **Instituição do bem ambiental pela Constituição Federal de 1988: seus reflexos jurídicos ante os bens da união**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 84.

¹⁸⁹ MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Oliveira Mendes, 2002, p. 1.

¹⁹⁰ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **O novo em direito ambiental: direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 11.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é fruto da evolução dos direitos e seu conteúdo o identifica como um direito fundamental da pessoa. É um produto histórico, diferente das proteções jurídicas de bens ambientais esparsos em legislações anteriores. Este direito vem em resposta a necessidades do homem no final do século XX, reconhecendo a ampliação do conteúdo dos direitos humanos.

No Brasil, as questões ligadas à proteção ao meio ambiente foram inicialmente embasadas na normatização portuguesa importada no Período Colonial. Desde tempos remotos, no Brasil já havia preocupação com a degradação do meio ambiente e muitas leis foram aprovadas com vistas à proteção dos recursos naturais.¹⁹¹

Juraci Perez Magalhães¹⁹² relata que as Ordenações Afonsinas, em vigor em Portugal, são consideradas o primeiro Código legal da Europa, cuja compilação foi concluída no ano de 1446. Este Código era dividido em cinco livros. A preocupação da coroa portuguesa com a preservação das florestas do país estava inserida no livro intitulado “Repovoamento Florestal”.

Ann Helen Wainer¹⁹³, sobre esse período da história brasileira, também registra:

[...] as normas jurídicas ambientais que foram ditadas pelas autoridades da Coroa portuguesa e estrangeiras, estas últimas apenas durante os curtos períodos de dominação espanhola e holandesa, ocorridos respectivamente nos séculos XVI e XVII, mas mister frisar, sempre com o intuito de resguardar os interesses financeiros reais nas terras coloniais brasileiras.

Deve-se salientar que no período da história do Brasil Colonial a poluição não era notada, o nível de desenvolvimento tecnológico também não representava um perigo iminente, sem falar que a vastidão

¹⁹¹WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira**: subsídios para história do direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 4.

¹⁹²MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**, p.2.

¹⁹³WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira**: subsídios para história do direito ambiental, p. 4.

das florestas e a abundância da fauna não suscitava grande perigo de degradação, como hoje se verifica.¹⁹⁴

As primeiras leis de proteção ao meio ambiente, tanto na América Latina como no Brasil, foram editadas principalmente em virtude de pressões externas, como mencionado por Antonio Herman V. Benjamim¹⁹⁵:

A inserção da proteção legal do meio ambiente nos sistemas jurídicos latino-americanos obedeceu ao seguinte percurso: primeiro, como imposição das nações industrializadas ou modismo de uns poucos setores da sociedade; depois, como uma das vertentes da crítica mais geral ao chamado Direito tradicional; e, finalmente, como necessidade real, reconhecida por importantes segmentos sociais e acadêmicos locais, ou seja, como instrumento vital para alcançar certos objetivos sociais não albergados na ordem jurídica até então vigente.

A primeira lei de proteção da flora brasileira, editada em 12 de dezembro de 1605 – o Regimento sobre o pau-brasil –, proibia a derrubada de pau-brasil sem a permissão do rei ou do provedor-mor da fazenda da capitania. Tal permissão somente seria concedida após minuciosa análise sobre a pessoa do solicitante, realizada pelo provedor-mor, que a negaria se encontrasse alguma irregularidade. O referido regimento previa severas punições para aqueles que explorassem o pau-brasil sem as devidas autorizações ou que o fizessem além da quantidade permitida. O provedor-mor era a autoridade competente para aplicar as sanções determinadas pelo Regimento.¹⁹⁶

Juraci Perez Magalhães¹⁹⁷ ainda relata que:

Em 1605 tivemos o Regimento do Pau-Brasil, como a primeira lei de proteção florestal do Brasil. De fato, esse regimento exigia expressa

¹⁹⁴ AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**, p. 15-16.

¹⁹⁵ BENJAMIM, Antonio Herman V. A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: o caso da América Latina. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1994, p. 94.

¹⁹⁶ WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira**: subsídios para história do direito ambiental, p. 19-20.

¹⁹⁷ MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**, p. 27-28.

autorização real para o corte do pau-brasil, além de impor outras limitações à exploração dessa árvore. A partir daí, a legislação de proteção florestal teve grande desenvolvimento, demonstrando a preocupação das autoridades com o crescente desmatamento da colônia. Há, assim, uma infinidade de regimentos, alvarás e outras formas de legislação determinando medidas de proteção florestal.

Outra legislação de suma importância para a preservação das florestas brasileiras no Período Colonial foi o Regimento de Cortes de Madeiras, editado em 1799. Este diploma estabelecia normas muito rigorosas para a derrubada de madeira, além de diversas restrições no tocante à conservação e à exploração da flora brasileira.¹⁹⁸

Alguns anos depois, em 1802, por determinação de José Bonifácio, implantou-se um projeto de reflorestamento da orla brasileira, que já se encontrava bem devastada naquela época. No Brasil, tal medida contribuiu para a criação, em 1808, do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, considerado o primeiro grande passo no sentido da conservação dos recursos naturais do país. Pode-se até dizer que esta foi a primeira reserva de proteção ambiental implantada no Brasil Colônia, cujo principal objetivo, além da preservação, era incentivar o estudo científico e a educação ambiental.¹⁹⁹

Na fase imperial, não poderíamos deixar de registrar um fato de grande importância para o País. Foi a promulgação da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, produto das idéias avançadas de José Bonifácio. Foi a nossa primeira lei de terras e que trouxe importantes avanços em matéria ambiental. A nova legislação veio pôr ordem no território nacional, disciplinando a sua ocupação.²⁰⁰

¹⁹⁸TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 46.

¹⁹⁹COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente: I florestas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 114.

²⁰⁰MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**, p. 35.

A citada Lei das Terras (Lei n. 601), editada no Período Imperial, trouxe diversos avanços em matéria ambiental ao instituir o princípio da responsabilidade por dano ambiental, além da esfera meramente civilista. A lei também criou punições nos âmbitos penal, administrativo e civil, para aqueles que cometessem infrações contra o patrimônio ecológico.

A apuração dos danos causados ao meio ambiente independiam de culpa, sinalizando o privilégio da responsabilidade objetiva e, em contrapartida, o distanciamento do princípio da responsabilidade subjetiva, amplamente dominante no direito brasileiro daquele período histórico, que por sinal representava grande óbice à luta eficaz contra a degradação ambiental no Brasil. Após a edição da Lei n. 601/1850, pouco se legislou em matéria ambiental no país, até a implantação da República, isto já no ano de 1889.²⁰¹

Com o advento da República e até os dias atuais, pode-se identificar três períodos distintos do direito ambiental brasileiro: o primeiro, entre os anos de 1889 e 1981, demarcou o período de evolução dos direitos ligados ao meio ambiente; o segundo, de 1981 a 1988, houve a consolidação do direito ambiental; no terceiro período, inaugurado com a promulgação da atual Constituição Federal em 1988 e que perdura até os dias atuais, verificou-se um aperfeiçoamento do direito ambiental.²⁰²

Sobre o primeiro período (de 1889 a 1981), comenta Juraci Perez Magalhães²⁰³:

[...] podemos considerar como o [período] da evolução do Direito Ambiental porque a legislação ambiental sofre um processo de mudanças significativas. Num primeiro momento, essa legislação demonstrava preocupação com a defesa das florestas porque elas representam um inestimável valor econômico. Defendia-se a riqueza nacional. Era a tradição herdada dos colonizadores. Com o correr do tempo, essa legislação foi evoluindo e amadurecendo. Aí

²⁰¹TEIXEIRA, Orsi Paulino Bretanha. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**, p. 46.

²⁰²PRADO, Alessandra Rapassi Mascarenha. **Proteção penal do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2000, p. 40.

²⁰³MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**, p. 39-40.

podemos notar que a preocupação do legislador já não se voltava apenas para o aspecto econômico, mas também para o aspecto ecológico.

Durante o primeiro período, o Brasil avançou muito em matéria de proteção ao meio ambiente, especialmente com o surgimento de diversos organismos destinados à fiscalização e à defesa dos recursos naturais, com destaque para o Serviço Florestal Brasileiro, que deu origem ao Ibama, assim como a criação de vários parques ecológicos e áreas de preservação permanente.²⁰⁴

No segundo período, de consolidação do direito ambiental no Brasil, passou a vigorar a Lei n. 6.938/1981, responsável pela implantação das diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, apontando as suas finalidades, e pela constituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), importantes órgãos imbuídos do cuidado e da preservação das riquezas naturais.²⁰⁵

Juraci Perez Magalhães²⁰⁶ corrobora os avanços do segundo período de evolução do direito ambiental brasileiro:

[...] tivemos o estabelecimento de uma política nacional para o meio ambiente com princípios e objetivos bem definidos. Foram criados órgãos como o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, para cuidarem dessa política. Ao mesmo tempo foram instituídos instrumentos importantes para garantir a proteção ambiental, tais como o controle da poluição, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, dentre outros.

Na mesma ocasião adotamos a responsabilidade objetiva para punir o poluidor, obrigando-o a reparar o dano causado. Passo decisivo para a

²⁰⁴ CAPELLI, Sílvia. Novos rumos do direito ambiental. In: HAUSEN, Enio Costa; TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; ALVARES, Pércio Brasil. (Org.). **Temas de direito ambiental**. Uma Visão Interdisciplinar. Porto Alegre: AEBA, APESP, 2000, p. 53.

²⁰⁵ WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira**: subsídios para história do direito ambiental, p. 85.

²⁰⁶ MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**, p. 49-50.

consolidação do Direito Ambiental foi a legitimidade concedida ao Ministério Público para propor Ação Civil Pública, importante instrumento processual para se evitar, através da Justiça, o dano ambiental. Essa ação foi decisiva para o Direito Ambiental, pois deu-lhe a força indispensável para a sua consolidação.

Nessa fase, de profunda produção legislativa ambiental no Brasil, o direito ambiental começa a se solidificar e ser reconhecido como ciência jurídica responsável pelos estudos das questões que envolvem o meio ambiente, sua degradação e sua preservação.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988, o meio ambiente recebe tratamento especial em matéria ambiental, conforme disciplinado no artigo 225, do Capítulo VI, do Título VIII.

O legislador originário de 1988, ao distribuir, entre os artigos 20 a 30, a competência de cada ente da federação, também incluiu as de matéria ambiental, objetivando, assim, a conjugação de forças entre a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios para garantir a todos os habitantes do território nacional um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as atuais e as futuras gerações.²⁰⁷

O artigo 225 da Constituição da República, em seu caput, traça as diretrizes básicas do meio ambiente no Brasil, nos seguintes termos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.²⁰⁸

²⁰⁷SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental à luz do “federalismo cooperativo ecológico” consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 71, jul./set. 2013, p. 69–71.

²⁰⁸BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 64/2010, pelo decreto nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94, 2010, p. 141.

Paulo de Bessa Antunes²⁰⁹ assevera que:

A Constituição Federal modificou inteiramente a compreensão que se deve ter do assunto, pois inseriu, de forma bastante incisiva, o conteúdo humano e social no interior do conceito. Diante da norma Constitucional, é possível interpretar-se que o Constituinte pretendeu assegurar a todos o direito de que as condições que permitem, abrigam e regem a vida não sejam alteradas desfavoravelmente, pois estas são essenciais. A preocupação com este conjunto de relações foi tão grande que estabeleceu uma obrigação comunitária e administrativa de defender o meio ambiente. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, determinou que o meio ambiente se constitui em direito de todos e bem de uso comum do povo. Pelo que se pode observar da norma constitucional, houve a ampliação do conceito jurídico de meio ambiente.

O legislador constitucional deu grande importância ao meio ambiente ao determinar que é um direito de toda a sociedade. Bem por isso, resolveu delegar ao Estado e à própria sociedade a responsabilidade pela preservação e proteção dos bens naturais que compõem o meio ambiente brasileiro. Esta proteção do meio ambiente não pode e não deve ser tratada da mesma maneira que outros direitos (privados, individuais, civis, eleitorais, penais etc.), uma vez que o meio ambiente saudável é um direito de todos.

O direito ambiental, nesse cenário, é justamente aquele ramo das ciências jurídicas cujas normas e leis visam tutelar o meio ambiente e seus recursos como uma questão de interesse de todos os seres humanos, perpassando os interesses individuais e atingindo a coletividade. Daí a importância da existência do direito ambiental como ramo de direito autônomo, voltado a disciplinar as questões que envolvem o meio ambiente em toda a sua plenitude.²¹⁰

²⁰⁹ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 40.

²¹⁰ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**, p. 40.

A interpretação de Wanderlei Rebello Filho²¹¹ reverbera no sentido de que:

[...] o Direito ambiental é um direito tutelar, excluindo-se, portanto, de seu campo as normas que se mostrem prejudiciais ao meio ambiente. Aliás, em sendo o meio ambiente um bem juridicamente tutelado, as eventuais normas que possam prejudicá-lo devem ser tidas por inexistentes. No caso do Direito Brasileiro, tais normas são manifestamente inconstitucionais perante o artigo 225, ou seja, qualquer norma jurídica cujos efeitos concretos provoquem significativo dano aos bens ambientais é inconstitucional diante dos termos de nosso sistema constitucional. Deve-se observar que o Direito que cuida do meio ambiente é todo aquele que visa à proteção dos interesses da sociedade em seu todo no que diz respeito a um meio ambiente saudável, trata-se de um direito que transcende aos interesses deste ou daquele, quer seja individualmente, quer seja de determinados grupos, o que eleva o Direito Ambiental a um direito de proteção a todos interesses difusos.

A doutrina brasileira é fecunda na elaboração de conceitos sobre o direito ambiental. Entre as diversas definições existentes, traz-se à luz a desenvolvida por Sérgio Ferraz, para quem o direito ambiental é “o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos organicamente estruturados, para assegurar um comportamento que não atente contra a sanidade mínima do meio ambiente”²¹².

Carlos Gomes de Carvalho²¹³ também define direito ambiental, que nas suas palavras, corresponde ao:

²¹¹REBELLO FILHO, Wanderley. **Guia prático de direito ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 4.

²¹²FERRAZ, Sérgio. Direito ecológico: perspectivas e sugestões. **Revista da Procuradoria Geral do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, PGRS, 1972, p. 44.

²¹³CARVALHO, Carlos Gomes de. **Introdução ao direito ambiental**. [s.l.]: Verde Pantanal, 1990, p. 140.

[...] conjunto de princípios e regras destinados à proteção do meio ambiente, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com a reparação econômica e financeira dos danos causados ao meio ambiente e aos ecossistemas, de uma maneira geral.

O direito ambiental como ciência jurídica, vale ressaltar, deve ser abordado pela ótica do direito objetivo, justamente por conter um conjunto de normas, regras e leis (constitucionais e infraconstitucionais) que têm como principal objetivo proteger o meio ambiente e o patrimônio ambiental brasileiro.²¹⁴

Assim, com base em entendimentos e conceitos doutrinários estudados, pode-se afirmar que o direito ambiental se coloca no universo jurídico brasileiro como ramo do Direito que se ocupa em estudar os princípios e as leis de proteção do meio ambiente para que seja preservado e mantido saudável para ser usufruído pelas as atuais e futuras gerações.

Todavia, como ramo das ciências jurídicas, o direito ambiental não opera de forma totalmente autônoma, uma vez que interage e traz em seu conteúdo diversos dispositivos de outros ramos do Direito, como o administrativo, o civil, o penal, o processual civil, o internacional e o público, que lhe conferem subsídios dos pontos de vista formal, instrumental e processual.²¹⁵

Nesse sentido, discorre Paulo de Bessa Antunes²¹⁶:

O Direito Ambiental não se encontra situado em ‘paralelo’ a outros ‘ramos’ do Direito. O Direito Ambiental é um direito de coordenação entre estes diversos ‘ramos’. E, nesta condição, é um Direito que impõe aos demais setores do universo jurídico o respeito às normas que o formam, pois o seu fundamento de validade é emanado diretamente da Norma Constitucional. Trazer para o Direito Ambiental a discussão sobre se este é autônomo ou não, é reproduzir uma discussão ontologicamente superada.

²¹⁴AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**, p. 21-22.

²¹⁵MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012, p. 10.

²¹⁶ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**, p. 21.

Apesar dos avanços ocorridos ao longo do tempo no campo do direito ambiental, muito ainda precisa ser realizado, principalmente quanto a fiscalização, apuração e punição aos infratores, que constantemente têm causado danos ao meio ambiente, motivados principalmente por questões de ordem econômica.

Outro aspecto a ser levado em conta, quanto às agressões ao meio ambiente, diz respeito à própria postura do ser humano, que na sua maioria pouco contribui para a preservação. Portanto, apenas com a conscientização é que se poderá realmente construir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sustentável e saudável, e isto não depende somente do Estado, mas principalmente da participação de todos.

2.1.3 Da competência em matéria ambiental

Inicialmente, é necessário discorrer sobre competência. Do ponto de vista etimológico, a palavra competência tem sua origem na expressão latina *competentia*, e esta por sua vez deriva do verbo *competere*, que significa capacidade de estar em gozo ou no uso de determinada função ou prerrogativa, ou, ainda, de pertencer ou ser próprio.²¹⁷

Em sentido amplo, a palavra competência significa capacidade, aptidão e/ou poder conferidos a uma pessoa física para o exercício de determinada tarefa ou função privada ou pública.²¹⁸

Competência, conforme leciona José Afonso da Silva²¹⁹, alude à:

[...] faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.

²¹⁷SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 319.

²¹⁸FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o dicionário da língua portuguesa**, p. 249.

²¹⁹AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**, p. 413.

Diomar Ackel Filho²²⁰ também apresenta uma definição:

Competência, em termos de poder, é a autoridade que se reconhece à pessoa jurídica de direito público interno de governar determinado território, disciplinando determinadas matérias com exclusividade ou concorrentemente, consoante os limites e prescrições estabelecidos na Lei Maior do Estado.

O Estado brasileiro se estrutura no modelo federalista. A legitimidade do sistema federalista de governo adotado no Brasil já vem estampada no próprio preâmbulo da Constituição Federal e no caput do artigo 1º.

Assim, garantida a união indissolúvel da federação, o Estado brasileiro se divide em União, Distrito Federal, estados-membros e municípios, cada qual com suas autonomias administrativas, políticas, financeiras e legislativas definidas no texto constitucional.²²¹

Para Dalmo de Abreu Dallari²²²:

Os membros de uma federação gozam de autonomia, que é poder de autogoverno, incluindo a possibilidade de escolher seus governantes e de agir por vontade própria em relação a muitos assuntos. Mas as decisões do poder autônomo devem ser tomadas dentro dos limites fixados na Constituição federal e ficam sujeitas a controle de constitucionalidade por um órgão da União.

O sistema federalista propõe a autonomia entre os entes da federação, tendo na União o núcleo principal do Estado Federal. No caso do Brasil, esta autonomia é disciplinada pelo texto constitucional onde estão definidos os limites de atuação de cada ente federado, em especial no que tange à autonomia legislativa.²²³

²²⁰ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 39.

²²¹AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**, p. 68.

²²²DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado federal**. São Paulo: Ática, 1986, p. 87.

²²³MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1.148.

Ainda, com relação ao sistema de repartição de competências, José Afonso da Silva²²⁴ assevera que:

O sistema de repartição de competências entre as entidades da Federação Brasileira é bastante complexo. A Constituição de 1988 busca realizar o equilíbrio federativo por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (arts. 29 e 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos, áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados, em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais e normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar (arts. 24 e 30).

A doutrina constitucional brasileira afirma que a competência se divide em material (exclusiva e comum, cumulativa ou paralela) e legislativa (exclusiva ou privativa, concorrente e suplementar).

A competência material é aquela que abrange todas as ações e decisões tomadas por um dos entes federados. Também diz respeito às delimitações de tais ações e decisões, que, regra geral, são de caráter político e executivo (administrativo), pois envolvem práticas de gestão necessárias aos órgãos do Estado.²²⁵

A competência material pode ser exclusiva justamente em razão do seu objeto, isto é, somente determinada entidade estatal poderá exercê-la em virtude das disposições constitucionais e legais.²²⁶ Esta exclusividade da competência material tem como principal característica a indelegabilidade, ou seja, após fixada e definida a competência de determinada entidade estatal, não poderá ela declinar da prerrogativa do seu exercício, de acordo com o disposto no artigo 21 da Constituição

²²⁴AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**, p. 69.

²²⁵BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 528.

²²⁶SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 294.

Federal.²²⁷

A competência material pode ser comum, aquela exercida de forma compartilhada e cooperada entre os entes políticos do Estado (União, Distrito Federal, estados-membros e municípios), quando se tratar de ações que visam ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar de toda a sociedade, de acordo com o disposto no artigo 23 da ordem constitucional em vigor.²²⁸

A competência legislativa, por sua vez, traduz o poder que é conferido a certo ente político estatal para que elabore regras, normas ou leis sobre determinados assuntos, ou seja, é por meio da definição da competência legislativa que se estipulam e se limitam as matérias sobre as quais cada ente federado poderá editar normas, regras e leis.²²⁹

Dadas as particularidades da legislação de proteção ao meio ambiente, é fácil inferir que o legislador constituinte de 1988 tenha entendido que cabe à União a competência para legislar de forma mais pormenorizada a respeito do meio ambiente, mediante a edição de normas gerais que visem tutelar os bens ambientais do país. Trata-se de mecanismo constitucional que objetiva evitar que os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios venham a editar normas que facilitem ou autorizem a degradação do meio ambiente.²³⁰

A proteção do meio ambiente requer a elaboração e a edição de normas específicas e detalhadas, cuja amplitude deve alcançar todos os espaços do território nacional, uma vez que o ambiente natural é um bem de toda a sociedade brasileira. Daí surge o entendimento constitucional de que compete à União legislar de forma ampla em matéria ambiental.²³¹

Por força do texto constitucional é, portanto, vetado aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios elaborarem normas que contrariem aquelas gerais editadas pela União em matéria ambiental, mesmo quando exista alguma omissão nestas normas. Significa dizer

²²⁷BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**, p. 528.

²²⁸CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 1992. v. 4, p. 1.740.

²²⁹PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 18, p. 9.

²³⁰MUSSETTI, Rodrigo Andreotti. **Da hermenêutica jurídico-ambiental**. Disponível em: <<http://www.direito.adv.br>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

²³¹MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Impacto ambiental – aspectos da legislação brasileira**. 3. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006, p. 62.

que as normas dos demais entes federados não podem colidir com as leis federais voltadas à proteção do meio ambiente.²³²

Talden Farias²³³ discorre no mesmo sentido:

Dessa forma, unicamente no caso de a Constituição Federal ter sido desrespeitada é que os Estados e o Distrito Federal não deverão obediência à norma geral editada pela União. Com relação à competência legislativa concorrente em matéria ambiental, é importante dizer que as normas gerais editadas pela União devem ser complementadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, restando aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse predominantemente local, de modo a se adequar à legislação federal e à legislação estadual.

Também merece destaque o seguinte julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DANO AMBIENTAL. INFRAÇÃO. AUTUAÇÃO E EMBARGO. IBAMA. LEGITIMIDADE. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERATIVOS. 1. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é resguardado constitucionalmente (art. 225), cuja proteção é competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, cabendo a cada uma destas esferas de governo, nos termos da lei e do interesse preponderante, fiscalizar, licenciar e, em havendo necessidade, autuar. 2. Assim, a Constituição Federal, em seu art. 23, nos incisos VI e VII, respectivamente, estipula a competência comum dos três entes federativos para promover a proteção do meio ambiente e combater a poluição, bem como preservar a floresta, a fauna e a flora, remetendo a fixação das normas de cooperação para o âmbito normativo de Leis

²³²MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**, p. 21.

²³³FARIAS, Talden. Competência legislativa em matéria ambiental. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1.405, 7 maio 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9811>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

Complementares. 3. A edição da Lei Complementar n. 140, de 08/12/2011, onde definidas legalmente a atuação supletiva e subsidiária, por meio de seu artigo 17, § 3º, acaba por legitimar o exercício do poder de polícia ambiental por qualquer dos entes federativos com atribuição comum de fiscalização, fornecendo solução para eventual sobreposição de atuações, ou seja, a prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização. 4. Hipótese em que não há se falar em incompetência do IBAMA por ocasião da atuação e embargo na propriedade do impetrante, porquanto observadas condutas infracionais como destruição de floresta nativa sem autorização.²³⁴

O art. 23 da Constituição Federal, com a expressão “competência comum”, estabeleceu as responsabilidades administrativas de cada uma das pessoas jurídicas de direito público interno, determinando que agissem na esfera de sua competência.

Ainda, em relação à mesma temática, destaca-se trecho da decisão proferida pela Egrégia 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que assim se manifestou²³⁵:

[...] Atualmente, tendo em vista as complexas exigências da moderna Administração Pública, parece inquestionável que os princípios constitucionais da divisão de poderes, do federalismo e, mais recentemente, o da eficiência reclamam; como corolário, a cooperação, ao lado da especialização funcional das atividades dos

²³⁴BRASIL. Tribunal Regional Federal. 4ª Região. AC 5002506-23.2012.404.7006, Terceira Turma. Relator p/ Acórdão Fernando Quadros da Silva, D.E. Porto Alegre, RS, 16 de maio de 2013. Disponível em: <<http://4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/322167241/agravo.../inteiro-teor-322167298>>. Acesso em: 10 maio 2016.

²³⁵BRASIL. Tribunal Regional Federal. 4ª Região. EMBARGOS INFRINGENTES Nº 5000970-08.2011.404.7007/PR. Relator Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Revista do Tribunal Regional Federal. 4ª Reg. Porto Alegre, a. 25, n. 84, p. 1-680, 2014, p. 230-231. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br/trf4/revistatr4/arquivos/Rev84.pdf?>>. Acesso em: 26 maio 2016.

órgãos estatais. Trata-se de ponto cada vez mais relevante na agenda da Administração Pública, pois o exato e racional escalonamento das competências se apresenta como decisivo requisito "de ordem e harmonia na administração", desde que não represente a negação dos princípios constitucionais, como o da cooperação. A complexidade, sempre conectada ao imperativo da otimização, conduz, de forma inexorável, ao fenômeno da repartição das competências. Entretanto, tal repartição, consequência inevitável do grande e vertiginoso aumento da diferenciação funcional em todas as searas da atividade humana, deve seguir regras estáveis, não retroativas, sob pena de entropia e de perdas processuais lesivas ao genuíno interesse público, infirmadoras da cooperação federativa, reconhecida pelo citado art. 23, da CF, cuja regulamentação deu origem à recentíssima citada Lei Complementar. Por outras palavras, no seu núcleo, o mecanismo de divisão das tarefas públicas, sem sucumbir às armadilhas estratificadoras, representa apenas divisão de trabalho imposta pelos desafios da complexidade, bem como pela necessidade de otimizar a atuação de cada componente do sistema. Complexidade, especialização, cooperação eis, em resumo, o trinômio cujo austero percurso lógico caracteriza - quer na esfera pública, quer na esfera privada a permanente procura por melhores e mais eficazes redes de atuação administrativa. Conquanto não haja modelo ideal e válido para qualquer época, não se afigura difícil convir que todo mecanismo de divisão de competências administrativas tem por meta criar a estabilidade de uma estrutura que se mostre apta a resolver os problemas sempre com o maior grau de rapidez, qualidade e economia possíveis. Por certo, o regime de cooperação é que, para além das instâncias governamentais, deve reinar entre as instituições públicas federais, estaduais e municipais, na órbita do Direito.

Logo, o Ibama (cuja função de executar e fazer executar as políticas e diretrizes governamentais definidas para o meio ambiente)

não tem a atribuição de controle de legalidade dos outros órgãos ambientais, já que estes não são seus subordinados. A presunção de legitimidade dos atos administrativos expedidos pelo município e pelo órgão ambiental de esfera estadual impõe a fé pública aos demais entes federados (artigos 19, inciso II, e 37 da Constituição Federal). Ademais, a função de controle de legalidade externa à Administração Pública é eminentemente jurisdicional, que não está na atribuição do Ibama.

Como anotou Paulo Affonso Leme Machado, sistema de distribuição de competências "não significa desunião dos entes federados"²³⁶. Bem por isso, "também não deve produzir conflito e dispersão de esforços"²³⁷.

Em sede de competência administrativa ambiental, é poder-dever das pessoas de direito público interno (União, estados-membros, Distrito Federal e municípios) a manutenção do equilíbrio dinâmico do ambiente. Esse poder-dever de manutenção do equilíbrio, exteriorizado pela fiscalização e pela autuação de atividades nocivas ao meio-ambiente, deve pautar-se pelo grau de interferência de cada uma dessas atividades no interesse de cada pessoa jurídica, em face de cada caso concreto.

Diante disso, uma norma editada pela União somente poderá ser suplementada pelos estados-membros, pelo Distrito Federal ou pelos municípios quando existir a real necessidade de adaptação da norma geral (lei federal) às necessidades ou fatos locais que justifiquem a proteção do bem jurídico ambiental, prevalecendo, assim, a competência federal em matéria legislativa sobre edição de normas na esfera ambiental. A competência delegada a estados-membros, Distrito Federal e municípios é somente para suplementar norma federal, no que couber.

2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Assim como os demais segmentos de estudos das ciências jurídicas, o direito ambiental é norteado por princípios que lhe conferem fundamentos, essencial para que a legislação atinente à proteção ambiental tenha eficácia bastante para satisfazer as necessidades definidas nesta área.

²³⁶MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 49.

²³⁷MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 49.

Antes mesmo de adentrar o estudo dos princípios que regem o direito ambiental, é importante conceituar genericamente o que vem a ser princípios. Com esse objetivo, é adequado trazer à luz o conceito elaborado por De Plácido e Silva²³⁸:

Princípios, no sentido notadamente no plural, significa as normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa. E, assim, princípios revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixam para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica. Mostram-se a própria razão fundamental de ser das coisas jurídicas, convertendo-as em perfeitos axiomas. Princípios jurídicos, sem dúvida, significam os pontos básicos que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio Direito. Indicam o alicerce do Direito. E, nesta acepção, não se compreendem somente os fundamentos jurídicos, legalmente instituídos, mas todo axioma jurídico derivado da cultura jurídica universal. Compreendem, pois, os fundamentos da Ciência Jurídica, onde se firmam as normas originárias ou as leis científicas do Direito, que traçam as noções em que se estrutura o próprio Direito. Assim, os princípios nem sempre se inscrevem nas leis. Mas, porque servem de base ao Direito, são tidos como preceitos fundamentais para a prática do Direito e proteção aos direitos.

Celso Antônio Bandeira de Mello²³⁹ também leciona a respeito:

Princípio é o 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 sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá

²³⁸SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**, p. 1.095.

²³⁹BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 299.

sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Diante do exposto, é oportuno fazer uma breve abordagem dos princípios que fundamentam e norteiam o direito ambiental como ramo das ciências jurídicas, capaz de criar direitos, com o escopo de garantir a proteção dos direitos ligados ao meio ambiente adequado a uma vida saudável, valendo lembrar que a proteção que se busca com a legislação ambiental não se limita tão somente à vida humana, mas sim a todas as formas de vida que habitam o planeta Terra.²⁴⁰

As normas jurídicas nas quais o direito ambiental se alicerça são, em grande parte, regras essencialmente de caráter público, em especial, a expressão da ação do poder de polícia atinente ao Estado, que o legitima como protetor dos interesses públicos.²⁴¹

A propósito, os princípios que regem o direito ambiental, alvo da mencionada abordagem, são: princípio do acesso equitativo aos recursos naturais; princípio do usuário-pagador e poluidor-pagador; princípio da precaução ou da prevenção; e, por fim, princípio da participação ou cooperação.²⁴²

2.2.1 Princípio do acesso equitativo

A utilização do patrimônio que constitui o meio ambiente mundial (água, solo e ar) deve prestar-se à satisfação das necessidades de toda a humanidade e estas necessidades podem limitar-se à utilização ou não dos recursos naturais disponíveis, ante a concepção contemporânea de que o meio ambiente é considerado bem de uso comum de todos os povos.

O direito ambiental, nesse contexto, tem como principal missão implantar regras que apontem as melhores maneiras de se identificar quais são as reais necessidades de utilização dos recursos naturais. Afinal, a utilização dos bens da natureza deve ser razoável e equilibrada.

Na concepção de Paulo Affonso Leme Machado²⁴³:

²⁴⁰ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**, p. 21-22.

²⁴¹MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**, p. 25.

²⁴²COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente: I florestas**, p. 36.

²⁴³MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 44.

O homem não é a única preocupação do desenvolvimento sustentável. A preocupação com a natureza deve também integrar o desenvolvimento sustentável. Nem sempre o homem há de ocupar o centro da política ambiental, ainda que comumente ele busque um lugar prioritário. Haverá casos em que para se conservar a vida humana ou para colocar em prática a 'harmonia com a natureza' será preciso conservar a vida dos animais e das plantas em áreas declaradas inacessíveis ao próprio homem.

O princípio da equidade tem como principal função direcionar a utilização dos recursos ambientais (água, solo e ar), de modo a equilibrar e equacionar igualmente as oportunidades de acesso a estes recursos. Pode-se destacar, dentre as várias formas de acesso aos recursos naturais, as três mais importantes, a saber: a) acesso com objetivo de consumo, como captação de água, pesca, caça, colheita de produtos da natureza etc.; b) acesso, gerando poluição dos rios e do ar; e c) acesso para observação, isto é, com fins de contemplação.²⁴⁴

Luis Paulo Sirvinskas²⁴⁵ entende que, em respeito ao princípio da equidade, “devem ser pesadas todas as implicações de uma intervenção no meio ambiente, buscando-se adotar a solução que melhor concilie o resultado globalmente positivo”.

Nicolao Dino de Castro e Costa Neto²⁴⁶, sobre o princípio em comento, com propriedade, assevera que:

A consideração da equidade no acesso e na utilização dos recursos naturais pressupõe a vinculação dos indivíduos a um compromisso de sujeição mutuamente vantajoso para todos, de molde a assegurar a promoção dos interesses próprios em relação aos elementos do ambiente a serem usufruídos, na medida dos esforços balanceados de cada um.

Outro aspecto a ser observado quanto ao acesso aos bens ambientais com equidade diz respeito à maneira como vêm sendo

²⁴⁴MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 45.

²⁴⁵SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**, p. 31.

²⁴⁶COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente: I florestas**, p. 48.

utilizados na atualidade, sem considerar que a manutenção da qualidade do meio ambiente deve transcender as gerações atuais, para que as próximas também possam usufruir de um meio ambiente saudável em todos os seus aspectos.

2.2.2 Princípio do usuário e poluidor pagador

Os recursos naturais podem ser utilizados de duas maneiras, de forma gratuita ou onerosa e ambas dependerão da quantidade do recurso a ser explorado. A utilização gratuita ocorre quando os recursos forem abundantes; será onerosa quando, por vários aspectos, os recursos forem escassos ou, por sua utilização demasiada e indiscriminada, oferecerem risco de escassez ou se potencializar na ocorrência de catástrofe.²⁴⁷

Um ponto importante a ser destacado quanto à utilização de qualquer bem ambiental alude à sua valorização econômica, que não pode ser motivo de discriminação ou exclusão social em razão da renda das pessoas.²⁴⁸

No sistema jurídico brasileiro, a Lei n. 6.938/1981 prevê, no artigo 4º, inciso VII, que todas as pessoas físicas ou jurídicas que façam uso dos recursos naturais com o objetivo de auferir lucro estão obrigadas a pagar por esta utilização. Além disso, determina que aquele que poluir ou degradar um bem ambiental será obrigado a promover a sua reparação ou indenização pelo dano causado.²⁴⁹

Em matéria de proteção ambiental, de acordo com Paulo Affonso Leme Machado²⁵⁰, o princípio do usuário-pagador informa que:

[...] o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Este princípio tem por objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador. De outro lado, o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham por efeito aumentar o preço do recurso ao ponto de ultrapassar seu custo real, após levarem-se em conta as externalidades e raridade.

²⁴⁷MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 45.

²⁴⁸MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 47.

²⁴⁹MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**, p. 36.

²⁵⁰MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 47.

Quanto à utilização gratuita dos recursos naturais, deve-se ressaltar que, em algumas situações, o seu uso acarreta ao utilizador o enriquecimento sem causa, principalmente quando o restante da coletividade não faz uso direto de determinado recurso ambiental, ou o faz em pequena escala, suportando, assim, o ônus daquele que o explora plenamente.²⁵¹

Acrescente-se que no fundamento do princípio do poluidor-pagador reside a ideia de que todo aquele que causar algum tipo de dano ao meio ambiente deve ser responsabilizado e obrigado a reparar economicamente o dano.²⁵²

Na legislação brasileira, o princípio do poluidor-pagador está implícito no inciso VII do artigo 4º da Lei n. 6.938/1981, quando determina: “a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais”²⁵³.

Em rigor, a obrigatoriedade de reparação do dano causado ao meio ambiente consignada na legislação brasileira está embasada na responsabilidade objetiva, para a qual basta somente a comprovação da ocorrência do dano, da autoria e do nexo causal, sem se ocupar com a existência ou não da culpa do agente.

2.2.3 Princípio da prevenção

A prevenção da destruição do meio ambiente, especialmente nos últimos trinta anos, incorporou-se ao universo jurídico, tanto no âmbito do direito externo como no do direito interno. Não se quer dizer com isso que anteriormente não havia preocupação com a preservação do meio ambiente. A verdade é que nestes últimos anos a consciência ecológica deixou simplesmente de atuar na esfera remediadora e passou a agir com mais vigor na esfera preventiva.²⁵⁴

Luis Paulo Sirvinskas²⁵⁵, tratando da matéria, leciona que a prevenção:

²⁵¹SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**, p. 32.

²⁵²SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**, p. 32.

²⁵³MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**, p. 36.

²⁵⁴MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 49.

²⁵⁵SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**, p. 31.

[...] decorre do princípio quinze da Declaração do Rio/92. Diz o citado princípio: ‘de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental’.

Peculiar é a advertência de Celso Antonio Pacheco Fiorillo²⁵⁶ no sentido de que:

Em sede principiológica de Direito ambiental, não há como escapar do preceito fundamental da prevenção. Esta é e deve ser a palavra de ordem, já que os danos ambientais, tecnicamente falando, são irreversíveis e irreparáveis. [...] Diante da impotência do sistema em face da impossibilidade lógico-jurídica de fazer voltar a uma situação igual a que teria sido criada pela própria natureza, adota-se, com inteligência e absoluta necessidade, o princípio da prevenção do dano ao meio ambiente como verdadeira chave mestra, pilar e sustentáculo da disciplina ambiental, dado o objetivo fundamentalmente preventivo do Direito ambiental.

Contudo, conceber a aplicação do princípio da prevenção para justificar o embargo de atividades e obras, postergando-se a análise das provas em contraditório, afigura-se como generalização precipitada por considerar a irreversibilidade em relação a todo tipo de dano ambiental. Razoável seria, consideradas a espécie e a extensão do possível dano, a verificação, de plano, da plausibilidade da imposição do princípio da precaução, em face da reversibilidade ou não do dano efetivo, em cada caso específico.

Quadra salientar que o princípio da precaução não tem por objetivo engessar as ações humanas, uma vez não se pode impedir as

²⁵⁶FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Lex Limond, 1999, p. 140.

atividades do ser humano, como se representassem a todo momento perigos ou catástrofes.²⁵⁷

Em resumo, o respeito ao princípio da prevenção objetiva nada mais do que a resistência da boa qualidade de vida dos habitantes do planeta e a conservação dos recursos naturais disponíveis no mundo, de modo que esta qualidade de vida esteja ao dispor das atuais e das futuras gerações.²⁵⁸

2.2.4 Princípio da reparação

O princípio da reparação do dano ambiental já se fazia presente no sistema jurídico brasileiro e foi ratificado com a adoção, pelo Brasil, do princípio número 13, previsto na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, o qual determina que é obrigação dos Estados a elaboração de leis que regulamentem a responsabilidade ambiental, a obrigatoriedade pela reparação dos danos causados ao meio ambiente e às populações que diretamente sejam prejudicadas com a perda ou degradação do patrimônio ambiental lesado.²⁵⁹

O princípio 13 da Declaração do Rio/92²⁶⁰, assim dispõe sobre a matéria:

Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Na linha de raciocínio de Paulo Affonso Leme Machado²⁶¹:

²⁵⁷MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**, p. 36.

²⁵⁸MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 56.

²⁵⁹MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 74.

²⁶⁰ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

²⁶¹MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 75.

Ocorrendo o dano ao meio ambiente, surge a discussão jurídica da obrigação de reparação desse dano no plano internacional. Dependerá da existência de convenção onde esteja prevista a responsabilidade objetiva ou sem culpa ou a responsabilidade subjetiva ou por culpa.

De fato, a obrigatoriedade de reparação dos danos causados ao meio ambiente em âmbito nacional já estava inserida na Lei n. 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente. A responsabilidade civil objetiva (que independe de comprovação da culpa do agente), vale lembrar, é o parâmetro para que o causador de dano ao meio ambiente seja obrigado a repará-lo de modo integral ou indenizar economicamente a sociedade.²⁶²

2.2.5 Princípio da informação

O princípio da informação determina que é dever do Estado possibilitar a todos os indivíduos o acesso a todo tipo de informação/dados a respeito das políticas públicas destinadas a proteção, preservação, fiscalização do meio ambiente, entre outras medidas.²⁶³

Salienta Paulo Affonso Leme Machado²⁶⁴ que:

A informação ambiental não tem o fim exclusivo de formar a opinião pública. Valioso formar a consciência ambiental, mas com canais próprios, administrativos e judiciais, para manifestar-se. O grande destinatário da informação - o povo, em todos os seus segmentos, incluindo o científico não-governamental - tem o que dizer e opinar. As informações ambientais recebidas pelos órgãos públicos devem ser transmitidas á sociedade civil, excetuando-se as matérias que envolvam comprovadamente segredo industrial ou do Estado. A informação ambiental dever ser transmitida sistematicamente, e não só nos chamados acidentes ambientais.

²⁶²MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 75.

²⁶³COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente: I florestas**, p. 75.

²⁶⁴MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 80.

E Nicolao Dino de Castro e Costa Neto²⁶⁵ afirma que:

O princípio da informação materializa-se também como um pressuposto indispensável à definição de ações e políticas ambientais adequadas ao alcance dos objetivos delineados pelo Poder Público, porquanto é imperativo o conhecimento de todas as alternativas técnicas e econômicas disponíveis para o melhor planejamento e execução de medidas preventivas e corretivas.

Dessas lições, pode-se inferir que o direito à informação ambiental é uma obrigação do Estado brasileiro e tem como finalidade proporcionar o controle social sobre políticas públicas estatais e medidas voltadas à proteção do meio ambiente. Além disso, deve definir as consequências que determinado dano realmente tenha causado a um bem ambiental, atribuindo o ônus da efetiva reparação ao agente que o causou.

2.2.6 Princípio da participação ou cooperação

O princípio da participação ou cooperação, cujo objetivo é a preservação do meio ambiente, ocupa-se da amplitude de conservação do patrimônio natural. Para tanto, prevê que, além do Estado, a sociedade participe ativamente para a realização deste objetivo.²⁶⁶

O significado desse princípio se traduz na possibilidade de atuação direta e presente da sociedade nas questões que envolvem proteção e preservação do patrimônio ambiental brasileiro. Esta participação está inserida, de forma implícita, no caput do artigo 225 da Constituição Federal. Neste dispositivo, o legislador originário de 1988 deixou consignado que é dever da coletividade e dos Poderes Públicos a defesa e a preservação do meio ambiente para as presentes e as futuras gerações.²⁶⁷

Segundo Thosio Mukai²⁶⁸, o princípio da participação ou cooperação é:

²⁶⁵COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente**: I florestas, p. 76.

²⁶⁶MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 80.

²⁶⁷FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**, p. 143.

²⁶⁸MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**, p. 36-37.

[...] um princípio fundamental do procedimento do direito ambiental expressa a idéia de que para a resolução dos problemas do ambiente deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e execução da política do ambiente. No Brasil, esse princípio vem contemplado genericamente no art. 225 da Constituição Federal, quando ali se prescreve que se impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Cristiane Derani²⁶⁹ também elucidada:

O princípio da cooperação informa uma atuação conjunta do Estado e sociedade, na escolha de prioridades e nos processo decisórios. Ele está na base dos instrumentos normativos criados com objetivos de aumento da informação e de ampliação de participação nos processo de decisões da política ambiental, bem como de estabilidade no relacionamento entre liberdade individual e necessidade social. Uma ampla informação e esclarecimento dos cidadãos, bem como um trabalho conjunto entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústrias, comércio e agricultura é fundamental para o desenvolvimento de políticas ambientais efetivas e para a otimização da concretização de normas voltadas à proteção do meio ambiente.

No Brasil, além do texto constitucional, até mesmo em razão da repartição da competência legislativa entre os entes do Estado (União, estados-membros, Distrito Federal e municípios), tanto os estados como os municípios, em conjunto com a sociedade civil, têm por obrigação a preservação e a conservação dos recursos naturais, sem que isto implique conflito com as legislações emitidas pela União.²⁷⁰

²⁶⁹DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Max Limond, 2008, p. 161.

²⁷⁰MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**, p. 37-38.

A aventada participação da sociedade nas políticas públicas destinadas às questões ambientais deve ocorrer nas esferas de atuação legislativa, administrativa e processual. Na esfera legislativa, a participação se materializará com o exercício da soberania popular do plebiscito ou do referendo, conforme estabelecido pelos incisos I e II do artigo 14 da Constituição Federal. A participação no âmbito administrativo ocorrerá com o exercício de direitos atribuídos constitucionalmente a todo cidadão, como o direito de informação (art. 5º, inc. XXXIII), direito de petição (art. 5º, inc. XXXIV), além da exigência de realização de estudo prévio de impacto ambiental (no artigo 225, inc. IV).²⁷¹ Por fim, na esfera de atuação processual, os recursos constitucionais colocados à disposição do cidadão são: a ação civil pública (art. 129, inc. III), a ação popular (art. 5º, inc. LXXII), o mandado de segurança coletivo (art. 5º, inc. LXX), o mandado de injunção (art. 5º, inc. LXXI), a ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa (art. 37, § 4º) e a ação direta de inconstitucionalidade (art. 103).²⁷²

2.3 DANO AMBIENTAL

Como mencionado anteriormente, o meio ambiente sadio é considerado patrimônio da sociedade e direito de todos, e qualquer dano que seja praticado contra um bem ambiental afeta a coletividade como um todo, em maior ou menor grau de lesividade. O dano ao meio ambiente implica destruição total ou parcial de um patrimônio ambiental protegido pelo sistema jurídico brasileiro e deve ser coibido e punido como forma de garantir à sociedade um meio ambiente saudável.²⁷³

Etimologicamente, a palavra dano decorre do latim *damnum*, o seu significado primário é todo e qualquer mal ou ofensa que uma pessoa, física ou jurídica, cause a outrem e que tenha como resultado um prejuízo total ou parcial, diminuindo-lhe o patrimônio.²⁷⁴

Dano, por sua vez, significa lesão ou agressão a determinado bem, interesse ou direito protegido pelo ordenamento jurídico. O dano pode ser individual, coletivo ou difuso, de acordo com a pessoa ou o bem lesado. Os prejuízos constatados podem ser passíveis de reparação

²⁷¹MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 82.

²⁷²SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**, p. 30-31.

²⁷³SAMPAIO, Francisco José Marques. **Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998, p. 107.

²⁷⁴SILVA, de Plácido e. **Vocabulário jurídico**, p. 408.

parcial ou total, mediante indenização ou reconstituição do bem lesado ao estado anterior à ocorrência do fato danoso.²⁷⁵

Nota-se, assim, que o dano se coloca como elemento essencial para que o lesado possa reivindicar ou pleitear uma indenização. Contudo, sem a devida comprovação da ocorrência de dano não se pode falar em obrigação de reparação ou indenização. Bem por isso, o dano é requisito indispensável para que surja para o lesado direito à indenização ou reparação do bem destruído.²⁷⁶

José Rubens Morato Leite²⁷⁷, ao tratar do assunto, muito bem define:

Dano, de acordo com a teoria do interesse, é a lesão de interesses juridicamente protegidos. Dano é toda ofensa a bens ou interesses alheios protegidos pela ordem jurídica. O interesse, nesta concepção, representa a posição de uma pessoa, grupo ou coletividade em relação ao bem suscetível de satisfazer-lhe uma necessidade. Bem deve ser entendido, em sentido amplo, como o meio de satisfação de uma necessidade. Pelo que se depreende desta definição, dano abrange qualquer diminuição ou alteração de bem destinado à satisfação de um interesse. Isso significa, como regra, que as reparações devem ser integrais, sem limitação quanto à sua indenização, compreendendo os danos patrimoniais e extrapatrimoniais.

Em matéria de meio ambiente natural, dano é toda lesão ou degradação causada a um bem ambiental cujos resultados inviabilizam a sua utilização parcial ou integral, seja prejudicando a sua fruição pela coletividade, que se vê privada de um ambiente saudável e equilibrado ecologicamente, seja diminuindo a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas atingidas pelo dano.²⁷⁸

²⁷⁵LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo, extrapatrimonial, p. 97.

²⁷⁶GOMES, Marcelo Kokke. **Responsabilidade civil**: dano e defesa do consumidor. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 27.

²⁷⁷LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo, extrapatrimonial, p. 97-98.

²⁷⁸SAMPAIO, Francisco José Marques. **Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente**, p. 107.

Certo é que um dano ao meio ambiente natural pode ser entendido como toda lesão que afete um bem ambiental, interferindo no ecossistema com o qual se relaciona.

Sobre o dano ao meio ambiente, José Rubens Morato Leite²⁷⁹ assim se pronuncia:

O dano ambiental, por sua vez, constitui uma expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente e outras, ainda, os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses. Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente, como por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em sua segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e seus interesses.

Portanto, dano ambiental é toda lesão (degradação) a determinado bem, entendido como meio ambiente, seja ele natural ou artificial, causada por pessoa física ou jurídica, decorrente de conduta comissiva ou omissiva, culposa ou dolosa, que diminua ou prive a sua utilização pela sociedade.²⁸⁰

Além dos conceitos e entendimentos doutrinários estudados, o dano ambiental também é mencionado na Constituição Federal, que em seu artigo 225, parágrafo 3º, consigna: "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

Ainda, é importante ressaltar que o dano ao meio ambiente natural é aquele que atinge tanto o ecossistema como as pessoas que nele estão inseridas, afetando a qualidade de vida, que se veem privadas de usufruir bens vitais como o ar, a água, a fauna, a flora, o solo etc.²⁸¹

²⁷⁹LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo, extrapatrimonial, p. 98.

²⁸⁰MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário, p. 334.

²⁸¹SAMPAIO, Francisco José Marques. **Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente**, p. 102-103.

O dano ambiental não pode ser mesurado somente pelo aspecto econômico ou meramente financeiro, como dano patrimonial, pois a lesão a um bem ambiental implica destruição de valores ecológicos que afetam a qualidade de vida das pessoas atingidas pelo dano.²⁸²

Neste sentido, Luís Paulo Sirvinkas²⁸³ leciona:

Dano ambiental, por sua vez, é toda agressão contra o meio ambiente causada por atividade econômica potencialmente poluidora ou por ato comissivo ou omissivo praticado por qualquer pessoa. Este dano, por seu turno, pode ser economicamente reparado ou ressarcido. [...] Questão de difícil solução é a quantificação do dano ambiental ou difuso. Isso, contudo, não impede a indenização pelos danos causados ao meio ambiente. A despeito dos danos patrimoniais, há também os danos morais, que podem ser pleiteados pelas vítimas, estes são denominados extrapatrimoniais, pois originados do direito de personalidade.

Todo dano causado ao meio ambiente, independente do grau de degradação, a toda evidência, deverá ser reparado, seja pela reconstituição do patrimônio ambiental à sua condição original, seja mediante indenização pecuniária que permita compensar o dano, de acordo com a sua gravidade.²⁸⁴

2.4 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

A responsabilidade administrativa por dano causado ao meio ambiente se fundamenta no cometimento de infrações a normas e leis de caráter administrativo, sujeitando aqueles que as tenham infringido a responsabilização com a respectiva punição na esfera administrativa. Essas punições ou sanções podem ser: a) aplicação de multa; b) aplicação de simples advertência; c) interdição ou suspensão das atividades comerciais (quando se tratar de empresa); d) suspensão do

²⁸²SANTOS, Celeste Leite dos. **Crimes contra o meio ambiente: responsabilidade e sanção penal**. 3. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 16.

²⁸³SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**, p. 93-94.

²⁸⁴MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 285.

recebimento ou do direito à concessão de benefícios concedidos pelo poder público, entre outras.²⁸⁵

A propósito, neste ponto do estudo, é importante bem compreender o que vem a ser responsabilidade administrativa.

Na concepção de José Afonso da Silva²⁸⁶:

A responsabilidade administrativa fundamenta-se na capacidade que têm as pessoas jurídicas de direito público de impor condutas aos administrados. Esse poder administrativo é inerente à Administração de todas as entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – nos limites das respectivas competências institucionais. Dentre os poderes administrativos, interessa ao nosso assunto de modo especial, o poder de polícia administrativa, que a Administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade.

Para Ana Cândida de Mello Carvalho Mukai²⁸⁷:

A responsabilidade administrativa resulta de infração a normas administrativas, sujeitando-se o infrator a uma sanção de natureza também administrativa: advertência, multa, interdição de atividade, suspensão de benefícios etc. A responsabilidade administrativa fundamenta-se na capacidade que têm as pessoas jurídicas de direito público de impor condutas aos administrados. Esse poder administrativo é inerente à Administração de todas as entidades estatais - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, nos limites das respectivas competências institucionais.

²⁸⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 176.

²⁸⁶AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**, p. 209.

²⁸⁷MUKAI, Ana Cândida de Mello Carvalho. Responsabilidade administrativa por dano ambiental. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2645>. Acesso em: 10 dez 2015.

A responsabilidade administrativa é, pois, uma exteriorização do poder de polícia do Estado. O poder de polícia administrativa ambiental, definido como incumbência pelo art. 225 da Constituição Federal, será exercido em função dos requisitos da ação tutelar, anota Édís Milaré.²⁸⁸

A responsabilidade administrativa se fundamenta na competência que têm as pessoas jurídicas de direito público de impor determinadas condutas aos seus administrados. Tal poder se traduz em um controle administrativo exclusivo da Administração Pública, inerente a todas as entidades estatais (União, estados-membros, Distrito Federal e municípios), dentro dos limites constitucionais e legais.²⁸⁹

O controle administrativo preventivo de atividades, obras e empreendimentos que possam causar danos ao meio ambiente deve, em regra, ser realizado por meio de autorizações (e não pela concessão de licenças, o que ocorre apenas no campo do direito de construir). Em casos especiais, como utilização de bens do domínio público, os instrumentos jurídicos apropriados devem ser a concessão administrativa ou a permissão de uso.²⁹⁰

No ponto, entende-se por infração administrativa ambiental toda conduta comissiva ou omissiva que viola normas jurídicas referentes a uso, gozo e proteção de bem ambiental. Tais normas jurídicas devem ser explícitas textualmente e publicadas de forma adequada.²⁹¹

José Afonso da Silva²⁹² corrobora a afirmação:

As infrações administrativas e respectivas sanções há que ser previstas em lei. Podem, porém, ser especificadas em regulamentos. A legislação federal, estadual e municipal definem, cada qual no âmbito de sua competência, as infrações às normas de proteção ambiental e as respectivas sanções.

²⁸⁸MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. Doutrina, prática, jurisprudência, glossário, p. 260.

²⁸⁹BRAGA, Thiago Silva. **Responsabilidade ambiental**: os mecanismos do direito na reparação dos danos e preservação do meio ambiente. 22.11.2011. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_2/thiago_braga.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2016.

²⁹⁰MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**, p. 89.

²⁹¹AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**, p. 209.

²⁹²AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**, p. 209-210.

O artigo 14 da Lei n. 6.938/1981, sem conflitar com as demais legislações (federal, estaduais e municipais), define quais as sanções de caráter administrativo que poderão ser aplicadas na ocorrência de dano ambiental: a) multa simples ou diária, com valores que variam entre dez e mil BTNs²⁹³ (corrigidas pela TR²⁹⁴); b) perda ou restrição de incentivos e benefícios oferecidos pelos órgãos do poder público; c) perda ou suspensão do direito de participar de linhas de crédito em estabelecimentos oficiais; e d) suspensão das atividades do agente poluidor.²⁹⁵

A apuração das infrações administrativas ocorre com a instauração de processo administrativo apropriado, dentro dos preceitos previstos no art. 5º, inc. LV, do texto constitucional, que determina que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” e de acordo, ainda, com os preceitos estipulados pelas Leis n. 9.605/1998 e 9.784/1999.²⁹⁶

O processo administrativo inicia com o auto infracional, por meio de representação ou de outro documento informativo a ele assemelhado, com informações sobre a identificação e a individualização do infrator, a ação/conduita que deu causa, o local, hora e data do ato infracional, a fundamentação legal que norteia o auto infracional, a punição que será aplicada ao infrator e, sendo o caso, o prazo para correção da infração. O documento infracional deverá ser assinado por agente com poder para autuar. O processo administrativo, após iniciado, tramitará com estrita observância de preceitos e princípios da processualística, até que seja prolatada sentença pela autoridade competente para processar e julgar o fato infracional, determinando a modalidade de punição que recairá sobre o infrator.²⁹⁷

Com efeito, uma sanção administrativa é uma ação punitiva aplicada pela Administração Pública em face de pessoa física ou jurídica que tenha causado um dano na esfera ambiental. O dano ambiental, uma

²⁹³Bônus do Tesouro Nacional. Denominação dada aos títulos emitidos pelo governo de um país, representativos de empréstimos internos autorizados, a prazo curto e em regra para pagamento dentro do próprio exercício financeiro da sua emissão. SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**, p. 228.

²⁹⁴Taxa Referencial.

²⁹⁵AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**, p. 210.

²⁹⁶MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, p. 294.

²⁹⁷AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**, p. 210.

vez identificado, faz surgir, em prol da Administração Pública, o direito de punir administrativamente o sujeito causador. Entretanto, esta punibilidade pode suplantar a esfera administrativa caso a sanção administrativa não surta efeitos e, assim, alcançar a via judicial como forma de, por exemplo, efetivar a cobrança e o recebimento de uma multa administrativa.²⁹⁸

Por outro lado, para que a Administração Pública possa exercer o seu poder de polícia, em especial na esfera ambiental, deverá comprovar a culpa do agente responsável pelo dano ambiental quando se tratar de pessoa física (teoria da responsabilidade subjetiva) e de pessoa jurídica (teoria objetiva/do risco), sendo suficiente demonstrar a existência do dano e o nexo de causalidade. Não basta apenas a existência do dano ambiental, a responsabilidade administrativa sempre dependerá de comprovação da culpabilidade do agente que o tenha causado.²⁹⁹

Nesse sentido, leciona Fábio Medina Osório³⁰⁰:

A idéia de culpabilidade traz consigo a noção de atribuir algo, censuravelmente, a alguém. Confunde-se, não raro, com a culpa em sentido mais amplo. *Culpabilidade encerra um forte significado de 'evitabilidade'. Sem adentrar o debate filosófico e metafísico sobre 'livre-arbítrio' e 'determinismo', concordo com Ferrajoli quando sustenta que a culpabilidade se baseia, fundamentalmente, em um juízo normativo e traduz, ademais, as noções de exigibilidade ou inexigibilidade de conduta diversa [...].* Pode-se afirmar, com efeito, que a culpabilidade, em um primeiro momento, aparece como princípio constitucional contrário à responsabilidade objetiva, daí derivando notáveis conseqüências teóricas e pragmáticas, a saber: a) não há responsabilidade objetiva pelo simples resultado; b) a responsabilidade penal é pelo fato e não pelo

²⁹⁸MUKAI, Ana Cândida de Mello Carvalho. Responsabilidade administrativa por dano ambiental. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2645>. Acesso em: 21 abr. 2016.

²⁹⁹OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 317.

³⁰⁰OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**, p. 319-320.

autor; c) a culpabilidade é a medida da pena. [...] Nesse sentido, culpabilidade é um princípio amplamente limitador do poder punitivo estatal, aparecendo como exigência de responsabilidade subjetiva [Grifos do autor].

Para que uma pessoa física ou jurídica seja responsabilizada e punida na esfera administrativa, mediante a aplicação de uma sanção, há a necessidade de se demonstrar cabalmente a culpa ancorada na teoria da responsabilidade subjetiva.³⁰¹

2.5 PROVA PERICIAL NO DIREITO AMBIENTAL

A prova é uma das matérias mais importantes e ao mesmo tempo controversas para as ciências jurídicas. A prova possui diversos significados e implicações para o Direito. Em sentido geral, o vocábulo “prova” remete ao entendimento de algo que possa ser degustado, verificado, inspecionado, examinado ou confirmado, por exemplo.³⁰²

De acordo com De Plácido e Silva³⁰³, o vocábulo prova deriva:

Do latim *proba*, de *probare* (demonstrar, reconhecer, formar juízo de), entende-se, assim, no sentido jurídico, a denominação, que se faz, pelos meios legais, da existência ou veracidade de um fato material ou de um ato jurídico, em virtude da qual se conclui por sua existência do fato ou do ato demonstrado. A prova consiste, pois, na demonstração de existência ou veracidade daquilo que se alega como fundamento do direito que se defende ou que se contesta. E, nessa razão, no sentido processual, designa também os meios, indicados em lei, para realização dessa

³⁰¹MUKAI, Ana Cândida de Mello Carvalho. **Responsabilidade administrativa por dano ambiental. Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2645>. Acesso em: 21 abr. 2016.

³⁰²SOUZA, Gabriela Ribeiro de. **A inversão do ônus da prova no direito ambiental brasileiro**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_1/gabriela_souza.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

³⁰³SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**, p. 1.125.

demonstração, isto é, a soma dos meios para a constituição da própria prova, ou seja, para a conclusão ou produção da certeza.

O conceito de prova não se deve limitar às ciências jurídicas, mas a outros ramos do conhecimento que não raro se interligam com o próprio Direito, uma vez que também é aplicada como fator de validação de fatos empíricos. Na esfera jurídica, a prova é um elemento de especial importância e multifacetário, dada a amplitude com que o tema se apresenta para os operadores do Direito. Ademais, a prova é de fundamental importância para comprovação e veracidade de um fato concreto em relação do qual se pretenda demonstrar a existência ou não de um pretensão direito.³⁰⁴

A prova, portanto, pode ser entendida como instrumento ou meio voltado para a confirmação da existência e veracidade de determinado fato ou acontecimento com implicações na esfera jurídica, ou seja, a prova pode demonstrar a existência ou não de um direito.³⁰⁵

Na esfera do direito processual administrativo-ambiental, da mesma forma que no direito processual comum, as provas também estão previstas no inciso LVI do artigo 5º da Constituição Federal, ou seja, no processo administrativo-ambiental também são aceitas todas as provas em direito admitidas, como provas documentais, testemunhais, periciais, entre outras que se façam necessárias, valendo registrar que os documentos e as perícias têm maior peso ou valor em relação à comprovação da culpa pelo dano ambiental.³⁰⁶

Constata-se, assim, que na esfera do processo administrativo-ambiental a prova é de fundamental importância para que se possa mensurar o alcance do dano ambiental e a culpabilidade do agente que o tenha causado.³⁰⁷

³⁰⁴MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Prova**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 55.

³⁰⁵SILVA, Ovídio A. Baptista. **Curso de processo civil**. 3. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1996, v. 1, p. 283-285.

³⁰⁶SOUZA, Gabriela Ribeiro de. **A inversão do ônus da prova no direito ambiental brasileiro**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_1/gabriela_souza.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

³⁰⁷PACHECO, Celso Antônio. **Princípios do direito processual ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 128.

A tarefa de comprovação da responsabilidade ambiental, não raro, é de grande complexidade, especialmente quanto à relação entre o fato e o nexa de causalidade, e entre o dano e o agente causador. No processo administrativo-ambiental, a prova se coloca como de maior complexidade que a do processo civil, principalmente quando não se tiver, de imediato, um ou mais meios de prova (testemunhas ou comprovação direta do dano por meio de perícia que identifique cabalmente o sujeito que tenha causado o dano).³⁰⁸

Os meios probatórios no direito processual administrativo-ambiental ganham, portanto, grande e especial importância, diante da dificuldade de a reconstituição/reconstrução da verdade material dos fatos, justamente pelas próprias peculiaridades do dano ambiental e a demonstração do sujeito ativo poluidor/degradador no sentido de “dimensionar os efeitos negativos dos danos ambientais, a fim de que a responsabilização se opere de forma eficaz e efetiva quanto à amplitude da lesão”³⁰⁹.

Consoante o artigo 420 do Código de Processo Civil (alterado pela Lei n. 13.105/2015, artigo 464), a prova pericial consiste na realização de exames, vistorias ou avaliações feitas por profissionais habilitados (peritos) que emitem parecer técnico fundamentado, como meios de convencimento do juiz a respeito da culpabilidade do sujeito ativo do dano ambiental.³¹⁰

Na interpretação de Juliana Flávia Mattei³¹¹:

A constatação do dano e a sua dimensão tornam-se determinantes para a solução da lide, o que, via de regra, deverá ser apurado por meio de *perícia ambiental*. Trata-se de meio de prova disciplinada

³⁰⁸SOUZA, Gabriela Ribeiro de. **A inversão do ônus da prova no direito ambiental brasileiro**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_1/gabriela_souza.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

³⁰⁹NETO, Pery Saraiva. **A prova na jurisdição ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 96.

³¹⁰GUTIERRES, Henrique Elias Pessoa. **Perícia ambiental: aspectos conceituais, metodológicos e técnicos**. Monografia (Especialização em Licenciamento Ambiental) - Universidade Gama Filho. Rio de Janeiro, RJ, 2010, p. 22.

³¹¹MATTEI, Juliana Flávia. **A perícia ambiental e a tutela jurídica do meio ambiente**. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1.075, 11 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8494>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

pelos Artigos 420 a 439 do Código de Processo Civil³¹², aplicáveis também às lides de Direito Ambiental, em que o juiz nomeia pessoa de sua confiança e com conhecimento técnico suficiente para averiguar a veracidade dos fatos e, no mais das vezes, quantificar as consequências dos mesmos, através de avaliação da área afetada, com a realização de diversos testes de qualidade ambiental [Grifos da autora].

A propósito, a perícia tem como principal finalidade demonstrar a veracidade de determinado fato, com base na aplicação de técnicas científicas capazes de sanar quaisquer dúvidas a respeito do fato e da sua autoria. Não é sem motivo que a prova pericial é considerada uma das mais confiáveis, tanto na esfera judicial como na extrajudicial e na administrativa. A prova pericial também é utilizada nos processos administrativo-ambientais como forma de se demonstrar a responsabilidade administrativa do sujeito causador do dano ambiental.³¹³

Na doutrina de Cândido Rangel Dinamarco³¹⁴:

Perícia é o exame feito em pessoas ou coisas, por profissional portador de conhecimentos técnicos e com a finalidade de obter informações capazes de esclarecer dúvidas quanto a fatos. Daí chamar-se perícia, em alusão à qualificação e aptidão do sujeito a quem tais exames são confiados. Tal é uma prova real porque incide sobre fontes passivas, as quais figuram como mero objeto de exame sem participar das atividades de extração de informes.

Lilian Alves de Araújo³¹⁵ também disserta sobre perícia:

³¹² Artigos 464 a 480 da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015, que alterou o Código de Processo Civil.

³¹³ GUTIERRES, Henrique Elias Pessoa. **Perícia ambiental: aspectos conceituais, metodológicos e técnicos**, p. 21.

³¹⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. III, p. 584.

³¹⁵ ARAÚJO, Lilian Alves de. Perícia ambiental em ações civis públicas. In: CUNHA, Sandra Baptista; GUERRA, Antônio José Teixeira (Org.).

É o exame realizado por técnico, ou pessoa de comprovada aptidão e idoneidade profissional, para verificar e esclarecer um fato, ou estado ou a estimação da coisa que é objeto de litígio ou processo, que com um deles tenha relação ou dependência, a fim de concretizar uma prova ou oferecer o elemento de que necessita a Justiça para poder julgar. No crime, a perícia obedece às normas estabelecidas pelo Código de Processo Penal (arts. 158 e seguintes), devendo ser efetuada o mais breve possível, antes que desapareçam os vestígios. No cível, compreende a vistoria, a avaliação, o arbitramento, obedecendo às normas procedimentais do Código de Processo Civil [...].

A atuação dos peritos na produção da prova tem como ponto de partida a máxima de que toda conduta humana deixa rastros, marcas ou vestígios, os quais permitem que o perito, mediante o uso de técnicas e procedimentos científicos, comprove a materialidade dos fatos investigados.³¹⁶

Não é, pois, por outra razão que a prova pericial é, entre os meios probatórios conhecidos, a que revela para o julgador uma maior confiança para a formação da convicção sobre a verdade dos fatos, seja nos processos administrativos, seja nos processos judiciais. É que a perícia judicial esclarece a verdade por meio de métodos científicos cujos resultados, apesar de poderem ser refutados ou mesmo refeitos, mostram-se muito confiáveis em relação a outros meios de prova admitidos em direito.³¹⁷

Lilian Flávia de Araújo³¹⁸ discorre especificamente sobre a perícia ambiental:

A Perícia Ambiental é um meio de prova utilizado nos processos judiciais, sujeita à regulamentação prevista pelo Código de Processo Civil, com

Avaliação e perícia ambiental. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998, p. 174.

³¹⁶ARAÚJO, Lílian Alves de. Perícia ambiental. In: CUNHA, Sandra Batista; GUERRA, Antonio José Teixeira (Org.). **A questão ambiental: diferentes abordagens.** 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, p.116.

³¹⁷GUTIERRES, Henrique Elias Pessoa. **Perícia ambiental: aspectos conceituais, metodológicos e técnicos,** p. 22.

³¹⁸ARAÚJO, Lílian Alves de. **Perícia ambiental,** p.108.

prática forense comum às demais modalidades de perícia, mas que irá atender a demandas específicas advindas das questões ambientais. A Perícia Ambiental é relativamente nova no Brasil, mas tem evoluído consideravelmente em decorrência do aprimoramento da legislação ambiental.

A perícia ambiental é necessária sempre que houver necessidade de comprovação da ocorrência ou da ameaça de existência de algum evento que possa resultar em dano ao meio ambiente e poderá ser requerida no processo administrativo e no judicial. Trata-se, pois, de meio técnico de prova, essencial à tarefa de comprovação da materialidade de determinado dano ambiental com vistas a identificar o agente (quando não sabido) ou demonstrar a sua culpabilidade.³¹⁹

Cristina Barrazzetti Barbieri³²⁰ bem observa que:

A legislação ambiental é extremamente técnica [...] devido a esse aspecto, a perícia ambiental muitas vezes é necessária para, além de fornecer subsídio para determinação da autoria e descrever a dinâmica dos fatos, atestar a ocorrência do fato típico.

Em se tratando de necessidade de perícia técnica ambiental realizada por profissional devidamente habilitado, o seguinte julgado esclarece:

Em julgamento de Recurso de Apelação manejado em face de sentença proferida em Ação Civil Pública, cujo **ponto controvertido** centra-se no entendimento do Juízo *a quo* de que o corpo d'água existente nas proximidades do imóvel *sub studio* se trata de curso de água protegido, o que caracterizaria a vegetação em suas margens como área de preservação permanente, inviabilizando qualquer construção dentro dos limites de 15

³¹⁹GUTIERRES, Henrique Elias Pessoa. **Perícia ambiental: aspectos conceituais, metodológicos e técnicos**, p. 29.

³²⁰BARBIERI, Cristina Barrazzetti. Laudo pericial em crimes ambientais. In: TOCCHETTO, Domingos (Org.). **Perícia ambiental criminal**. São Paulo: Millennium, 2010, p. 283.

(metros) metros que o margeia, a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, sob relatoria do Desembargador relator Ricardo Teixeira do Valle Pereira, anulou a sentença a fim de determinar a realização de nova perícia por profissional detentor de conhecimento específico na área de Hidrogeologia. EMENTA. ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO ERGUIDA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CURSO D'ÁGUA LOCALIZADO A MENOS DE 10 METROS DA EDIFICAÇÃO. PRELIMINAR DE DESQUALIFICAÇÃO TÉCNICA DO PERITO. ACOLHIMENTO. LAUDO PERICIAL FIRMADO POR ENGENHEIRA SANITARISTA E AMBIENTAL QUE NÃO DETÉM CONHECIMENTOS NA PROFUNDIDADE DESEJADA PARA O DESLINDE DA QUESTÃO. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. DETERMINAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE NOVA PERÍCIA POR PROFISSIONAL DETENTOR DE CONHECIMENTO ESPECÍFICO NA ÁREA DE HIDROGEOLOGIA. Tal entendimento deve se estender aos processos administrativos ambientais sob pena de ferimento a diversos princípios, como do contraditório, da eficiência e da efetividade dos processos administrativos. No atual Estado de Direito Democrático, assim como não se pode conceber a ausência de produção de prova, tanto no processo judicial quanto no processo administrativo ambiental, exige-se a produção de prova pericial por perito isento e com qualificação técnica inerente ao direito debatido [Grifos nossos].³²¹

Desse entendimento, depreende-se que na persecução de um crime que deixa vestígios e o bem jurídico tutelado é o meio ambiente, a realização de uma perícia técnica é por demais relevante para a

³²¹BRASIL. Tribunal Regional Federal. 4ª Região. 3ª Turma. Apelação Cível n. 5005563-88.2013.404.7208/SC. Relator Des. Federal. Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Porto Alegre, 14 de novembro de 2013. Publicação DE 22/08/2014.

comprovação dos fatos, do dano e da culpabilidade e consequente responsabilização pelos prejuízos causados a determinado bem ambiental e seu impacto para a sociedade.

3 A DEFESA TÉCNICA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO-AMBIENTAL BRASILEIRO

3.1 O ATO ADMINISTRATIVO E SEUS ATRIBUTOS

3.1.1 Conceito de ato administrativo

A Administração Pública executa as suas funções por meio de atos administrativos, que são atos jurídicos. Na esfera do direito administrativo, três são as espécies de ato administrativo praticado pelos poderes que formam o Estado brasileiro: a) atos do Poder Executivo; b) atos do Poder Legislativo; e c) atos do Poder Judiciário.³²²

Da doutrina administrativista de Odete Medauar³²³, extrai-se a seguinte lição:

Em relação às práticas do Estado absoluto, configura importante conquista, por inserir entre a vontade da autoridade e um efeito sobre os direitos dos indivíduos, um conjunto de preceitos destinados justamente a disciplinar essa atuação e a prefixar esses efeitos. Desse modo, a Administração não mais atua por operações materiais imediatas à vontade pessoal do governante; as decisões devem ser afirmadas por manifestação prévia do resultado concreto, de acordo com parâmetros antes fixados, que visam a assegurar o respeito a direitos dos particulares.

Na condição de ato jurídico estatal, o ato administrativo tem suas bases na teoria geral do direito, ou seja, todo ato administrativo emanado dos Poderes do Estado devem estar fundamentados na lei (no direito). Trata-se, pois, de ato jurídico emitido por autoridade pública competente para tal, com enunciado ou declaração fundamentada, que demonstra quais os motivos que levaram o administrador público a editá-lo (em regra, deve ter uma finalidade jurídica ou pública).³²⁴

³²²MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 145.

³²³MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 158.

³²⁴BRYCH, Fabio. Teoria geral dos atos administrativos no direito público brasileiro. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em:

Ato administrativo é todo ato público editado por um dos Poderes do Estado apto a produzir efeitos jurídicos tanto para a própria Administração Pública como para os administrados. De acordo com o seu destinatário, os atos administrativos podem ser atos internos ou externos.³²⁵

Para Diógenes Gasparini³²⁶, ato administrativo é:

[...] toda prescrição, juízo ou conhecimento, predisposta à produção de efeitos jurídicos, expedida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo judiciário.

Cumprе ressaltar que o ato administrativo, como ato jurídico que é, também produz alguns efeitos jurídicos, como aquisição, transferência, modificação, extinção ou garantia de direitos. É, por assim dizer, uma manifestação da Administração Pública realizada por um de seus agentes administrativos competentes para o exercício das suas atribuições.³²⁷

Sabe-se que ao editar atos vinculados, a Administração Pública está adstrita ao respeito à previsão legal, quer dizer: “A lei prescreve, em princípio, *se, quando e como* deve agir ou decidir [Grifos do autor].”³²⁸

Não há, portanto, qualquer margem de subjetividade para o administrador, a quem cabe total observância da prescrição normativa diante da situação concreta. Nestes casos, “a lei estabelece que, diante de determinados requisitos, a Administração deve agir de tal ou qual

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_1_eitura&artigo_id=2380>. Acesso em: 7 fev. 2016.

³²⁵ OLIVEIRA, Fernando Andrade de. Administração pública e ato administrativo.

Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, Malheiros, v. 1, p. 104-117, jan./mar. 1993, p. 107.

³²⁶ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**, p. 55.

³²⁷ OLIVEIRA, Fernando Andrade de. **Administração pública e ato administrativo**, p. 107.

³²⁸ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**, p. 97.

forma”³²⁹, porém, no direito ambiental, nem sempre isto ocorre, uma vez que há a figura anômala das resoluções do Conama.

Como afirmado antes, a natureza jurídica das resoluções é de atos administrativos, ou seja, aqueles praticados pela Administração Pública, sempre no interesse público, consoante definição de Hely Lopes Meirelles³³⁰:

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Celso Antonio Bandeira de Mello³³¹ conceitua ato administrativo como:

[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

Com referência às resoluções, Verônica Bezerra Guimarães sustenta que as resoluções são “atos administrativos de caráter normativo infralegais, emanadas de autoridades da administração pública que não o chefe do Poder Executivo, e têm por finalidade estabelecer normas sobre o modo de cumprimento da lei”³³².

Celso Antonio Bandeira de Mello³³³, laconicamente, define resolução como “fórmula pela qual se exprimem as deliberações dos

³²⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 197.

³³⁰MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 131.

³³¹BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**, p.352.

³³²GUIMARÃES, Verônica Bezerra. As competências federativas para o controle da poluição do ar causada por veículos automotores. In: KRELL, Andreas J. (Org.). **A aplicação do direito ambiental do Estado federativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 225.

³³³BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**, p.352.

órgãos colegiais”. No caso em tela, o órgão colegiado a que se refere o autor é o CONAMA.

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho considera o ato administrativo como “exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público”³³⁴.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro também define ato administrativo. Para esta doutrinadora, consiste na “declaração do Estado ou de quem o represente que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”³³⁵.

Na esfera administrativa, pode-se dizer que são raras as situações de anulação de ato administrativo ambiental e quando tal acontece, a análise dos requisitos do ato administrativo é submetida ao Poder Judiciário.

Sobre essa questão, vale colacionar excerto de acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina confirmando sentença nos autos da Ação Declaratória n. 072.08.005808-8, para anular auto de infração:

No mérito, ressalta a Autora que a interdição paralisou a atividade da empresa, sem especificar concretamente qual ilegalidade esta teria cometido, tolhendo-o do respectivo direito de defesa. Relata, ainda, que a infração foi lavrada por policiais militares desprovidos de qualquer atribuição técnica ou mesmo legitimidade para tratar de conceitos envolvendo o presente grau de complexidade. Quanto ao fato dos Autos de Infração e os Termos de Embargos/Interdição não terem consignado os fatos danosos ao meio ambiente supostamente praticado pelo Requerente, aplicando-se, por conseguinte, através de profissionais supostamente desqualificados, severa multa e total paralisação das atividades da empresa Autora, entende-se tratar aqui de grave afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

³³⁴CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p.99.

³³⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 203.

No julgado supracitado, observa-se que a anulação do auto de infração se deveu justamente a ato administrativo que não preencheu os requisitos legais. No caso apresentado, para ter validade jurídica, o ato administrativo deveria ser lavrado por autoridade competente, o que não ocorreu.

3.1.2 Requisitos do ato administrativo

Não se pode discorrer sobre atos administrativos sem antes apontar que eles só terão efetividade se forem observados os seguintes requisitos essenciais: competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

3.1.2.1 Competência

A competência, requisito essencial do ato administrativo, é concedida e regulada por lei a um agente da Administração Pública. Assim, todo ato expedido por agente incompetente será, a toda evidência, ato inválido.³³⁶

Hely Lopes Meirelles³³⁷ disserta sobre a competência administrativa:

Entende-se por competência administrativa o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração. Daí a oportuna advertência de Caio Tácito de que 'não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma do Direito'.

Por último, é importante ressaltar que a competência se manifesta de maneira intransferível e improrrogável, mesmo que por desejo das partes, e só poderá ser delegada ou atribuída em

³³⁶GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**, p. 56.

³³⁷MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 147.

conformidade com o previsto no ordenamento jurídico e com as normas disciplinadoras da Administração Pública.³³⁸

3.1.2.2 Finalidade

O requisito da finalidade impõe que o ato administrativo só pode ser praticado com lastro no interesse público, ou seja, no interesse da coletividade. Contudo, esta finalidade deve ser indicada em lei. O ato administrativo praticado em contrariedade ao interesse da coletividade será nulo por desvio de finalidade.³³⁹

Finalidade, para Diógenes Gasparini³⁴⁰:

É o requisito que impõe seja o ato administrativo praticado unicamente para um fim de interesse público, isto é, no interesse da coletividade. Não há ato administrativo sem fim público. Apesar disso, diga-se que não é qualquer fim público que satisfaz ou legitima o ato. A finalidade, sobre ser pública, há de ser indicada na lei. A prática de qualquer ato desinformado de um fim público é nula por desvio de finalidade.

Em suma, a finalidade de todo ato administrativo emanado de qualquer órgão funcional do Estado é, como visto, o atendimento do interesse coletivo (público). O ato administrativo deve, ainda, observar preceitos legais expressos ou tácitos e qualquer alteração de sua finalidade impregna o ato do vício de desvio de poder, podendo ainda ser entendido como abuso de poder.³⁴¹

3.1.2.3 Forma

Para o ato administrativo ser válido, a Administração Pública exige procedimentos especiais e forma legal. A inexistência de forma caracteriza inexistência do ato.³⁴²

Segundo Hely Lopes Meirelles³⁴³:

³³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 205.

³³⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 148.

³⁴⁰ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**, p. 57.

³⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 205.

³⁴² GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**, p. 58.

³⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 148.

O revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível a sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e forma legal para que se expresse validamente. A inexistência da forma induz a inexistência do ato administrativo.

Quanto à forma, um ponto importante a ser destacado é que o ato administrativo, regra geral, deve ser escrito, muito embora sejam admitidos atos verbais ou até mesmo por meio de sinais. Estas duas últimas formas, entretanto, só serão admitidas em caráter de urgência, de transitoriedade da expressão do desejo do agente administrativo, ou diante de assuntos de menor importância; excetuadas estas hipóteses, o ato administrativo será escrito, sob pena de ser considerado inválido.³⁴⁴

3.1.2.4 Motivo

O motivo ou motivação do ato administrativo alude ao fato de que toda ação emanada de agente público deverá estar expressa em lei, ou poderá ser fixado a critério do administrador. O ato administrativo lastreado em lei é ato vinculado e aquele concebido segundo critérios do administrador público é ato discricionário.³⁴⁵

Segundo Hely Lopes Meirelles³⁴⁶:

Denomina-se motivação a exposição ou a indicação por escrito dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato (cf. art. 50, *caput*, da Lei 9.784/99). Assim, motivo e motivação expressam conteúdos jurídicos diferentes. Hoje, em face da ampliação do princípio do acesso ao Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), conjugado com o da moralidade administrativa (CF, art. 37, *caput*), a motivação é, em regra, obrigatória.

O seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Ceará reforça o entendimento:

³⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 206.

³⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 206.

³⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 149.

ADMINISTRATIVO. CONSTRUÇÃO. EMBARGO. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. A motivação do ato administrativo de embargo da obra, segundo a qual esta não estaria devidamente registrada na Prefeitura, por força da teoria dos motivos determinantes, vincula a Administração Pública, devendo, pois, ser verdadeira, sob pena de nulidade. Construção devidamente autorizada pelo Poder Público, nulidade do embargo.³⁴⁷

Consolidada pela doutrina e pela jurisprudência, a técnica de controle dos motivos do ato administrativo prosseguiu seu caminho teórico e evolutivo. A controlabilidade dos elementos vinculados do ato discricionário atingiu seu clímax com o desenvolvimento da tese que torna obrigatória a motivação de todo ato administrativo discricionário como requisito de sua eficácia.

3.1.2.5 Objeto

Sobre o objeto, pode-se dizer que é a substância, o conteúdo do ato administrativo. Contempla os objetivos e a essência dos atos administrativos; é, dizendo de outra maneira, o alvo a que se destina o ato administrativo.³⁴⁸

Um conceito bem mais amplo a respeito do objeto do ato administrativo, apresentado por Hely Lopes Meirelles³⁴⁹, dá conta que “todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público”.

O objeto se ajusta à essência do ato, uma forma de a Administração Pública expressar o seu desejo e o seu poder, ou mesmo confirmar circunstâncias anteriormente existentes, conclui Diógenes Gasparini.³⁵⁰

³⁴⁷ CEARÁ. Tribunal de Justiça. AC 2005.0022.3396-9/1. Terceira Câmara Cível. Rel. Des. José Arísio Lopes da Costa. Fortaleza, DJCE 28/11/2007, p. 28. Disponível em: <<http://www.tjce.jus.br/transparencia/consulta-processual/>>. Acesso em: 10 maio 2016.

³⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 207.

³⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 150.

³⁵⁰ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**, p. 60.

Acerca da área objeto da autuação, o direito processual administrativo-ambiental passou a ter de observar requisito específico, na dicção do § 1º do art. 16 do Decreto n. 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, *litteris*:

O agente atuante deverá colher todas as provas possíveis de autoria e materialidade, bem como da extensão do dano, apoiando-se em documentos, fotos e dados de localização, incluindo as coordenadas geográficas da área embargada, que deverão constar do respectivo auto de infração para posterior georreferenciamento.

O objeto da autuação em matéria ambiental deve ser bem determinado, sob pena de ofensa ao direito do administrado ao contraditório. O descumprimento deste requisito torna o ato administrativo ambiental passível de nulidade, por prejudicar o contraditório, e pode até inviabilizá-lo quando o auto infracional se referir a supostas infrações relacionadas a áreas (glebas) muito extensas, sem especificar as coordenadas geográficas da área compreendida como degradada.

Os demais elementos, como documentos, fotos e dados de localização, trazidos pelo legislador, também auxiliam a identificação da porção da área objeto de autuação, considerando-se o todo.

3.1.3 Atributos do ato administrativo

A doutrina reconhece como atributos do ato administrativo a presunção de legitimidade, a imperatividade, a exigibilidade, a tipicidade e a autoexecutoriedade.

A presunção de legalidade é a atribuição dada ao ato administrativo desde que editado dentro dos limites da norma jurídica, ou seja, para que o ato administrativo tenha validade e surta os seus efeitos jurídicos, deve estar de acordo com a lei.³⁵¹

Com relação à presunção de legitimidade, Diógenes Gasparini³⁵² assim conceitua o instituto: “é a qualidade de todo e qualquer ato administrativo de ser tido como verdadeiro e conforme o direito. Milita

³⁵¹CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p.120.

³⁵²GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**, p. 67.

em seu favor uma presunção *juris tantum* de legitimidade, decorrente do princípio da legalidade”.

A imperatividade, por sua vez, diz respeito ao atributo que determinados atos administrativos possuem e que são capazes de criar circunstâncias as quais o ato não pode ser repellido pelos administrados, ou seja, a imperatividade está ligada ao poder coercitivo e coativo que os agentes públicos possuem quando falam em nome do Estado.³⁵³

Celso Antônio Bandeira de Mello diz que imperatividade “é a qualidade pela qual os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância”³⁵⁴. E Diógenes Gasparini fala em exigibilidade como “a qualidade do ato administrativo que impele o destinatário à obediência das obrigações por ele impostas, sem necessidade de qualquer apoio judicial”³⁵⁵.

Outro atributo do ato administrativo é a tipicidade. Em razão deste atributo, todo ato administrativo deve corresponder a um tipo previsto em lei, isto é, o administrador público, ao editar o ato administrativo, deve identificar o dispositivo legal que o fundamenta. É, por assim dizer, um atributo interligado ao da presunção de legitimidade, uma vez que ao tipificar e fundamentar o ato administrativo o administrador público já estará legitimando-o.³⁵⁶

Por fim, o atributo da autoexecutoriedade se traduz no poder de que está revestido o ato administrativo com relação à sua execução plena, seja ela direta ou indireta. Em outras palavras, a autoexecutividade é o comando de validade do ato administrativo, que deverá ser posto em prática a partir da sua emissão.³⁵⁷

³⁵³ GONÇALVES, Rodrigo Allan Coutinho. A imperatividade como atributo do ato administrativo e o poder extroverso do Estado. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4.060, 13 ago. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30871>>. Acesso em: 27 dez. 2015.

³⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.413.

³⁵⁵ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**, p. 68.

³⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 203.

³⁵⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p.120.

3.2 ACESSO À JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

O direito ao acesso à justiça é reconhecido como direito da esfera dos direitos fundamentais e visa sedimentar os demais direitos e garantias fundamentais inseridos no texto da Constituição Federal.³⁵⁸

Regra geral, o acesso à justiça é concebido como um dos mais importantes requisitos dos direitos fundamentais dos indivíduos, gravitando na esfera dos direitos humanos. Este entendimento ocorre, principalmente, nos sistemas jurídicos modernos, que buscam a realização e a distribuição da justiça de forma igualitária.³⁵⁹

O termo acesso à justiça, ao longo do tempo, agregou diversos entendimentos, dos pontos de vista material e formal.³⁶⁰

Para José Chichoki Neto,³⁶¹ a expressão “acesso à justiça”:

[...] engloba um conteúdo de largo espectro: parte da simples compreensão do ingresso do indivíduo em juízo, perpassa por aquela que enforça o processo como instrumento para a realização dos direitos individuais, e, por fim, aquela mais ampla, relacionada a uma das funções do próprio Estado a quem compete, não apenas garantir a eficiência do ordenamento jurídico; mas, outrossim, proporcionar a realização da justiça aos cidadãos.

Em sua essência, o acesso à justiça possui duas principais finalidades: a primeira diz respeito à existência de um sistema jurisdicional que permita a todos os indivíduos relativa acessibilidade em condições de igualdade entre as partes demandantes; a segunda finalidade suscita que este sistema jurisdicional seja o mais justo possível.³⁶²

³⁵⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 11.

³⁵⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, p. 11.

³⁶⁰ SANTOS, Nivaldo dos. **Da negação do acesso à justiça**. Julho/2002. Disponível em: <<http://www.existencialismo.org.br/jornalexistencial/betanianegacao.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

³⁶¹ CICHOKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**. Curitiba: Juruá, 2000, p. 61.

³⁶² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, p. 12.

Do ponto de vista material, o propósito do acesso efetivo à justiça é a existência de um ordenamento jurídico justo, que respeite os direitos humanos e dê conta das demandas e das necessidades da sociedade.³⁶³

Mauro Cappelletti e Bryant Garth³⁶⁴ assim também entendem:

A expressão ‘acesso à justiça’ [...] serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico, sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

O conceito de acesso à justiça não se limita à ideia de acesso aos tribunais, ou seja, requerer a tutela jurisdicional estatal apenas, mas sim denota a possibilidade de que todo indivíduo possa ter efetivo acesso a pleitear os seus direitos, independentemente de sua condição social ou econômica.³⁶⁵

O acesso à justiça, pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos que pretenda garantir e não apenas proclamar o direito de todos [...]. O acesso não é apenas um direito social fundamental, crescentemente produzido; ele é, também, necessariamente, o alargamento e o aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência, ponto central da moderna processualística.³⁶⁶

No sistema jurídico brasileiro, o acesso à justiça possui status constitucional e está consignado especificamente no inciso XXXV do

³⁶³CASTILHO, Ricardo. **Acesso à justiça**: tutela coletiva de direitos pelo Ministério Público: uma nova visão. São Paulo: Atlas, 2006, p. 15.

³⁶⁴CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, p. 12.

³⁶⁵ROBERT, Cintia; SEGUIN, Elida. **Direitos humanos, acesso à justiça**: um olhar da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 81.

³⁶⁶CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, p. 25.

artigo 5º: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”³⁶⁷.

Uma breve análise do referido dispositivo constitucional permite afirmar que o acesso à justiça é estendido a todos como princípio fundamental de busca da tutela jurisdicional estatal diante de ameaça ou lesão de determinado direito. Este acesso à justiça contempla tanto os direitos individuais como também os direitos coletivos e difusos.³⁶⁸ Neste aspecto, o acesso à justiça se coloca como verdadeiro princípio constitucional e, portanto, deve nortear e servir de diretriz para que seja efetivo a todos aqueles que busquem a tutela jurisdicional, sem qualquer tipo de discriminação. Assim, como princípio constitucional, o acesso à justiça é a garantia do exercício de direitos, pois, do contrário, seria somente uma regra de previsibilidade de acesso ao Poder Judiciário e não à efetividade de direitos e de justiça.³⁶⁹

A inserção do acesso à justiça como princípio nos textos constitucionais é inerente aos Estados Democráticos de Direito e tem como principal objetivo fazer com que seja efetivo aos povos, isto é, que os sistemas jurídicos dos Estados contemplem o acesso à justiça não como mero acesso aos tribunais, mas sim como garantia de defesa, de reconhecimento e de efetivação de direitos a todos os indivíduos de forma igualitária.³⁷⁰

Na condição de garantia constitucional, o acesso à justiça se revela como direito básico dos direitos humanos, inserido nos textos constitucionais e sistemas jurídicos dos Estados Democráticos de Direito contemporâneos.³⁷¹

Nesse sentido, merecem destaque os ensinamentos de José Roberto dos Santos Bedaque³⁷², para quem:

³⁶⁷BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 64/2010, pelo decreto nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94, 2010, p. 8.

³⁶⁸ NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na constituição federal**. 8. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2004, p. 94.

³⁶⁹ TRISTÃO, Ivan Martins. **Acesso à justiça e a possibilidade dos meios alternativos de solução de conflitos em questões ambientais**. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial, área de concentração em Direito Processual Civil) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, 2010, p.22.

³⁷⁰ CICHOKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**, p. 78.

³⁷¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, p. 25.

³⁷² BEDAQUE, José Roberto Santos. **Garantia da amplitude de produção probatória**. In: CRUZ E TUCCI, José Rogério (Coord.). **Garantias**

Muito mais do que prever mera formulação de pedido ao Poder Judiciário, a Constituição da República garante a todos o efetivo acesso à ordem jurídica justa, ou seja, coloca à disposição de todas as pessoas mecanismo destinado a proporcionar a satisfação do direito. Não basta, pois, assegurar abstratamente o direito de ação a todos aqueles que pretendam valer-se do processo. É necessário garantir o acesso efetivo à tutela jurisdicional, por parte de quem dela necessita. Acesso à justiça ou, mais propriamente, acesso à ordem jurídica justa significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou melhor, do devido processo constitucional.

O acesso à justiça elevado ao patamar de princípio constitucional o consagra como norma geral de direito. Bem por isso, deve servir como base, norte e referencial para toda legislação infraconstitucional que trate do direito dos indivíduos de invocar a tutela jurisdicional estatal para a defesa de seus direitos de forma efetiva, igualitária e justa. Trata-se, pois, de um direito mais amplo, destinado a contemplar a sociedade como um todo, visando à pacificação dos conflitos sociais e principalmente a distribuição da justiça em seu sentido mais específico.³⁷³

No aspecto processualístico, o acesso à justiça se aplica à efetividade do processo, uma vez que, na condição de princípio constitucional, tem aplicabilidade ampla e compreende o exercício de direitos e a distribuição da justiça de forma igualitária, como mencionado linhas atrás³⁷⁴. Para tanto, requer que o processo (judicial

constitucionais do processo civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 151-158.

³⁷³TRISTÃO, Ivan Martins. **Acesso à justiça e a possibilidade dos meios alternativos de solução de conflitos em questões ambientais**, p. 22.

³⁷⁴CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**, p. 33.

ou administrativo) de todos os ramos do direito seja efetivo para que se torne justo.³⁷⁵

O mero acesso aos tribunais não materializa, por si só, o acesso à justiça, mas apenas a possibilidade de buscar a tutela jurisdicional, que em seu sentido amplo implica o direito de demandar o Poder Judiciário um pretense direito. O acesso à justiça é, de outra banda, a efetividade dada pelo Poder Judiciário aos conflitos de interesses das partes, permitindo que ambos os litigantes possam, dentro dos limites da norma jurídica, demandar em pé de igualdade no decorrer da marcha processual.³⁷⁶

Para Cassio Scarpinella Bueno³⁷⁷:

A finalidade da função jurisdicional do Estado é dupla: a uma, é ela que atua nos direitos controvertidos (independentemente de quem seja seu titular ou, até mesmo, de estes ‘direitos’ poderem ser ‘titularizados’ por alguém como é o caso dos chamados ‘direitos metaindividuais’) e é ela que realiza os fins sociais, políticos e jurídicos do próprio Estado (art. 3º da Constituição Federal).

O acesso à justiça como função jurisdicional que realiza os fins sociais, políticos e jurídicos do Estado é entendido como direito fundamental inerente ao ser humano para que cada indivíduo exerça a sua cidadania de forma plena, como instrumento de justiça social. Assim, ao buscar a tutela jurisdicional estatal, o indivíduo objetiva a defesa de um pretense direito lesado ou ameaçado. O Poder Judiciário, por seu lado, não pode negar tal direito fundamental, além disso, o tratamento ao jurisdicionado deve ser igualitário e o julgamento imparcial, pois só assim estará garantido ao indivíduo o acesso efetivo à justiça.³⁷⁸

³⁷⁵THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento**. 46. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. v. 1, p. 8.

³⁷⁶DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, v. I, p. 115.

³⁷⁷BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 1, p. 288.

³⁷⁸WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 23.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth³⁷⁹ discorrem a respeito:

De fato, o direito ao acesso à justiça tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Norma Sueli Padilha³⁸⁰, por sua vez, leciona 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.

Nesse contexto, o acesso à justiça deve ser visto como acesso democrático à tutela jurisdicional do Estado, sem distinções sobre direitos e condições financeiras e sociais das pessoas, mas sim como instrumento que permite a possibilidade de todos os integrantes da sociedade exercerem os seus direitos em juízo.³⁸¹

Alexandre Cesar, a propósito, entende que a democratização do acesso à justiça deve ser a mais ampla possível, uma vez que a pessoa comum, notadamente as de menor poder aquisitivo (econômico), possui menos conhecimento sobre seus direitos e conseqüentemente menor

³⁷⁹CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, p. 10-11.

³⁸⁰PADILHA, Norma Sueli. **Colisão de direitos metaindividuais e a decisão judicial**, 2006, p. 30.

³⁸¹BARBOSA, Júlio Cesar Tadeu. **O que é justiça**. São Paulo: Abril Cultural, 1984, p. 61.

capacidade de identificar eventual violação desses mesmos direitos, sequer sabe que deve ser tratado de forma igualitária nas demandas judiciais. Desta forma, democratizar o acesso à justiça nada mais é do que tratar todos como iguais perante a lei.³⁸²

Nessas lições, percebe-se que o acesso à justiça possui diversos sentidos, uma vez que não significa apenas a prerrogativa de ingressar no Poder Judiciário em busca de direitos, mas garantir, sim, a capacidade e a oportunidade da efetivação dos direitos humanos e o efetivo exercício dos direitos civis, políticos e sociais, individuais e coletivos.³⁸³

Embora o acesso à justiça no Brasil seja um direito constitucionalizado, a caminhada para a sua efetividade ainda é longa, quer dizer; há muito que caminhar para garantir que o acesso à justiça seja, de fato, um direito de todos.

No entendimento de Horácio Vanderlei Rodrigues³⁸⁴, isso acontece porque:

[...] a desigualdade socioeconômica gera, em termos de acesso à justiça, dois problemas: a) dificulta o acesso ao direito e ao judiciário, tendo em vista a falta de condições materiais de grande parte da população para fazer frente aos gastos que impõe uma demanda judicial; e b) mesmo quando há esse acesso, a desigualdade material, em contraste com a igualdade formal prevista no ordenamento jurídico, acaba colocando o mais pobre em situação de desvantagem dentro do processo.

Acrescente-se, na defesa administrativa ou judicial de supostas infrações ambientais, os altíssimos gastos com a contratação de assistentes técnicos e com despesas relacionadas a honorários periciais, este último, na prática, suplantado apenas na esfera judicial pela assistência judiciária gratuita (Lei n. 1.060/1950 e art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal).

³⁸²CESAR, Alexandre. **Acesso à justiça e cidadania**. Cuiabá: Ed.UFMT, 2002, p. 97.

³⁸³BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 194.

³⁸⁴RODRIGUES, Horácio Vanderlei. **Acesso à justiça no direito brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 35.

No Brasil, vale salientar, um dos principais empecilhos ao efetivo acesso à justiça ainda é a desigualdade econômica, uma vez que a manutenção do processo, em regra, demanda grande dispêndio financeiro para as partes, o que resulta no distanciamento de indivíduos menos abastados da tutela jurisdicional estatal, mesmo quando têm seus direitos lesados ou ameaçados.

Essa constatação permite inferir que no Estado brasileiro, a efetividade do acesso à justiça igualitário somente se materializará com a concessão da justiça gratuita para aqueles que não podem arcar com todos os custos do processo. Não se trata de tratamento desigual às partes, pelo contrário, a justiça gratuita visa justamente equacionar as condições de igualdade entre as partes, isentando dos dispêndios processuais apenas aquele que comprovar ser hipossuficiente economicamente.³⁸⁵

Portanto, a concessão da justiça gratuita à parte que não pode arcar com as custas processuais é, em tese, um passo adiante no percurso do acesso à justiça, que se efetivará mediante processo justo e igualitário, dentro dos limites constitucionais e da legislação infraconstitucional.³⁸⁶

Em relação à justiça administrativa, a Constituição Federal, em seu texto, estampa alguns dispositivos de tutela de direitos subjetivos, por meio de ações específicas como, por exemplo, o mandado de segurança, o mandado de injunção e o *habeas data*. Mas não é só. O texto constitucional também contempla dispositivos de defesa de direitos objetivos como a ação popular e a ação civil pública, com a finalidade de fiscalizar a juridicidade da Administração Pública.³⁸⁷

Os dispositivos constitucionais nominados são, porém, mecanismos que ainda necessitam da tutela jurisdicional estatal, ou seja, dizem respeito ao acesso à justiça por via judicial. Por outro lado, no direito pátrio, há muito se discute a possibilidade de criação de uma via administrativa para solução de conflitos, em especial daqueles que envolvem a Administração Pública e a sociedade, com instâncias

³⁸⁵CICHOKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**, p. 128.

³⁸⁶CICHOKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**, p. 135.

³⁸⁷SOUZA, Rafael Soares. **Justiça administrativa: o sistema brasileiro**. 144f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2014, p. 87.

extrajudiciais e só após o total exaurimento abrir-se-ia a possibilidade de busca pela tutela jurisdicional.³⁸⁸

A justiça administrativa, em um primeiro momento, diz respeito ao que se convencionou denominar no meio jurídico de “contencioso administrativo”, que, por sua vez, é confiada a uma determinada jurisdição e, no caso de demandas envolvendo Estado e jurisdicionado, é exercida pela própria Administração Pública, sem, entretanto, afastar a apreciação da demanda pelo Poder Judiciário.³⁸⁹

O acesso à justiça administrativa se consolida com o mero requerimento do jurisdicionado sobre algum assunto ou mesmo uma demanda contenciosa em face da Administração Pública, que, por sua vez, não poderá deixar de apreciar o pedido, processá-lo e emitir um parecer. Caso a Administração Pública negue ou se omita a atender ao pleito, a alternativa do cidadão será, então, buscar a tutela jurisdicional estatal, com a submissão da Administração Pública ao Poder Judiciário.³⁹⁰

A mencionada via administrativa abarca todas as demandas extrajudiciais que ocorrem entre a Administração Pública e os jurisdicionados, ainda na esfera da própria Administração, que, em princípio, segue por analogia os procedimentos e os ritos previstos no processo civil, por falta de um Código de Processo Administrativo propriamente dito, no qual se percorrem praticamente todas as fases do processo judiciário, inclusive as recursais.³⁹¹

Do ponto de vista constitucional, o simples requerimento do cidadão endereçado à Administração Pública promove, por si só, a separação entre as funções do Poder Público de julgar e de administrar, obrigando-a se manifestar a respeito do pedido com a instauração de processo administrativo. Por outro lado, quando a Administração Pública notifica o administrado, os mesmos procedimentos devem ser considerados, ou seja, caber-lhe-á manifestar-se no processo administrativo, facultada a defesa por meio de advogado. Este processo administrativo, cumpre ressaltar, é totalmente gratuito.³⁹²

³⁸⁸CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1974, v. 6, p. 272-274.

³⁸⁹FROMONT, Michel. **Droit administratif des Etats européens**. Paris: PUF, 2006, p. 112-119.

³⁹⁰SOUZA, Rafael Soares. **Justiça administrativa: o sistema brasileiro**, p. 89.

³⁹¹PERLINGEIRO, Ricardo. A justiça administrativa brasileira comparada. **Revista CEJ**, Brasília, ano XVI, n. 57, p. 6-18, maio/ago. 2012, p. 7.

³⁹²SOUZA, Rafael Soares. **Justiça administrativa: o sistema brasileiro**, p. 92.

A respeito da justiça administrativa, Ricardo Perlingeiro³⁹³ discorre:

A jurisdição administrativa propriamente dita, que é substancialmente independente da Administração, sujeita-se a uma organização que pode ser assim classificada: (1) jurisdição administrativa compreendendo funções consultivas e funções contenciosas, como na França, Países Baixos, Itália, Grécia, Bélgica e Colômbia, com os seus Conselhos de Estado no papel simultâneo de corte suprema e de órgão consultivo; (2) jurisdição administrativa constituindo uma ordem jurisdicional autônoma, com uma corte suprema específica de direito público, com funções unicamente contenciosas, como na Alemanha, Áustria, Suécia e Portugal; (3) jurisdição administrativa autônoma em 1º e 2º graus, porém sujeita a uma corte suprema única, não somente de direito público mas também de direito privado, como na Espanha, Suíça, Hungria, e México; (4) jurisdição administrativa privada, também conhecida como 'jurisdição una' ou 'sistema monista', que compreende direito público e direito privado, e eventualmente é dotada de órgãos especializados em jurisdição administrativa, típicos dos sistemas de *common law*, como Inglaterra, Irlanda, Dinamarca, mas também presentes na Argentina, Chile, Costa Rica, Peru e Venezuela.

Na opinião de Rafael Soares Souza³⁹⁴, a questão crucial do sistema de acesso à justiça administrativa brasileira reside justamente no fato de que, nos processos administrativos, o órgão julgador é a própria Administração Pública, o que, regra geral, levanta certas suspeições em relação à imparcialidade dos agentes públicos responsáveis pelo processo administrativo.

No contexto do acesso à justiça administrativa, a Administração Pública é, ao mesmo tempo, parte e julgadora, o que coloca o

³⁹³PERLINGEIRO, Ricardo. **A justiça administrativa brasileira comparada**, p. 7.

³⁹⁴SOUZA, Rafael Soares. **Justiça administrativa: o sistema brasileiro**, p. 92.

administrado em condição de hipossuficiência em relação ao Poder Público, uma vez que há extraordinária diferença econômica, processual, técnica e jurídica entre as partes.³⁹⁵

3.3 ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL

No Brasil, o acesso à justiça ambiental em sua plenitude e efetividade ainda enfrenta obstáculos de diversas dimensões, cujos resultados causam, não raro, profunda crise na efetivação da jurisdição ambiental, principalmente em razão da pouca racionalidade e da hermenêutica jurídica das políticas públicas voltadas tanto para a educação ambiental da população como em relação aos mecanismos de efetiva preservação dos recursos naturais brasileiros.³⁹⁶

Zenildo Bodnar e Paulo Márcio Cruz³⁹⁷ também abordam esse tema. Nas palavras destes autores:

Os obstáculos para o acesso pleno e efetivo à Justiça Ambiental apresentam-se com múltiplas dimensões e com uma ordem de complexidade peculiar. E por isso constata-se também uma crise geral e profunda tanto no acesso à justiça como na efetividade da jurisdição ambiental. Crise esta que decorre principalmente da falta de uma racionalidade jurídica e de uma hermenêutica dotada de especial sensibilidade ecológica; operacionalmente versátil para a outorga de um adequado tratamento aos conflitos envolvendo relações jurídicas amplas e complexas, nas quais estão envolvidos não apenas seres humanos, mas também toda a comunidade de vida e as futuras gerações.

³⁹⁵SOUZA, Rafael Soares. **Justiça administrativa: o sistema brasileiro**, p. 94.

³⁹⁶POLIPPO, Micheli. **O controle judicial de políticas públicas em matéria ambiental**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, SC, 2008, p. 57.

³⁹⁷BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. Acesso à justiça e as dimensões materiais da efetividade da jurisdição ambiental. **Revista Jurídica – CCJ**, Blumenau, v. 15, nº. 30, p. 111 - 136, ago./dez. 2011. ISSN 1982-4858 Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/3061>>. Acesso em: 08 fev. 2016.

A base dos sistemas jurídicos de caráter individualista iniciados no fim do século XIX e consolidados no decorrer do século XX, no que tange ao acesso à justiça ambiental, deve ser passada a limpo, ou seja, repensada, reconsiderada e reconstruída para que se possa ter uma justiça ambiental mais efetiva e plena, embasada nos seguintes pontos: a) definição, na esfera substancial e processual, de uma verdadeira estrutura de prevenção, precaução e punibilidade, que realmente se mostre funcional; b) simplificação e diminuição dos obstáculos ao efetivo acesso e processo ambiental, privilegiando aspectos como celeridade e informalidade da processualística nos casos concretos de ocorrência ou existência de dano ambiental; e c) flexibilização de normas e regras de legitimação do acesso à justiça ambiental para o maior número de pessoas (acesso coletivo).³⁹⁸

Cumprir dizer, ainda, que um efetivo e amplo acesso à justiça ambiental também abrange aspectos de ordem procedimental e de ordem material. O primeiro alude à construção de medidas e garantias que facilitem tanto o acesso à justiça administrativa ambiental como o acesso à justiça judiciária estatal na defesa dos interesses de toda a coletividade em relação às questões ambientais. O segundo aspecto consiste na aplicação dos provimentos judiciais voltados à realização concreta das justiças social e ambiental. O acesso à justiça ambiental, nesse contexto, não depende somente da existência de normas reguladoras da utilização do meio ambiente, mas, também e principalmente, de instrumentos jurídicos e processuais que garantam à sociedade maior facilidade de o acesso ao Poder Público (Administração Pública – processo administrativo – e Poder Judiciário – tutela jurisdicional) para demandar questões de ordem ambiental de interesse social, em especial com a popularização e a simplificação dos instrumentos das ações populares e das ações civis públicas.³⁹⁹

Henri Acselrad⁴⁰⁰ assim trata a matéria:

³⁹⁸BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Edis (Org.). **Ação Civil Pública – Lei 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após 10 anos de aplicação.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 101-108.

³⁹⁹POLIPPO, Micheli. **O controle judicial de políticas públicas em matéria ambiental**, p. 58.

⁴⁰⁰ACSELRAD, Henri. *Justiça ambiental: narrativas de resistência ao risco social adquirido. Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores.* Brasília: MMA, 2005, p. 223.

Justiça Ambiental é uma noção emergente que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos no bojo de um movimento de expansão semântica dos direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. Na experiência recente, a justiça ambiental surgiu da criatividade estratégica dos movimentos sociais, alterando a configuração de forças sociais envolvidas nas lutas ambientais e, em determinadas circunstâncias, produzindo mudanças no aparelho estatal e regulatório responsável pela proteção ambiental.

Micheli Polippo⁴⁰¹ expõe os instrumentos constitucionais que permitem e facilitam o acesso à justiça ambiental:

A Constituição de 1988 estabelece um sistema formalmente ideal de garantias para o acesso à Justiça Ambiental, prevendo a inafastabilidade do controle jurisdicional diante de ameaça ou lesão a direitos, a assistência judicial integral e gratuita aos necessitados, remédios constitucionais (mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, ação popular e ação civil pública), amplos poderes e atribuição ao Ministério Público para atuar na defesa judicial e extrajudicial do meio ambiente, bem como um conjunto de princípios que integram o devido processo legal substancial: isonomia entre as partes, contraditório e ampla defesa, duração razoável do processo, dentre outros.

O acesso amplo e efetivo à justiça ambiental deve ser tema central de reflexões e debates a respeito da construção de um novo modelo comportamental que privilegie atitudes positivas de proteção ao meio ambiente, não se limitando somente ao acesso à jurisdição estatal, mas principalmente ao acesso e à disseminação de informações de conscientização sobre o meio ambiente. Neste modelo de comportamento também se enfatiza a aplicabilidade das decisões

⁴⁰¹POLIPPO, Micheli. **O controle judicial de políticas públicas em matéria ambiental**, p. 58.

judiciais, em especial as de caráter preventivo e punitivo relativas aos danos ambientais.⁴⁰²

Embora a Constituição Federal tenha consagrado novos paradigmas jurídicos voltados para o entendimento das relações entre a sociedade e o meio ambiente, nominado socioambientalismo, ele, no entanto, em nada se correlaciona com a justiça ambiental, tampouco com o acesso à justiça ambiental, isto porque não houve o fortalecimento dos grupos sociais no sentido de difundir informações que facilitam a concretização e a solidificação da cidadania ambiental. Não é por outra razão que o acesso efetivo à justiça ambiental se mostra deficitário ao longo do tempo, justamente por falta de consciência da própria sociedade de que o meio ambiente é um patrimônio de todos, a ser concebido como herança das passadas e para as futuras gerações.⁴⁰³

A ideia de justiça ambiental deve ser, portanto, construída a partir de um movimento que tenha como cerne a distribuição equitativa dos custos, dos riscos e dos benefícios que o meio ambiente representa para os indivíduos e para a sociedade, sem que haja qualquer forma de discriminação; quer dizer: que se permita acesso igualitário aos bens ambientais e aos mecanismos legais e processuais de defesa do meio ambiente. O acesso à justiça ambiental, assim, será igualitário e democrático, tanto do ponto de vista de uso dos bens ambientais como da sua defesa.⁴⁰⁴

⁴⁰²BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. Acesso à justiça e as dimensões materiais da efetividade da jurisdição ambiental. **Revista Jurídica – CCJ**, Blumenau, v. 15, n. 30, p. 111 - 136, ago./dez. 2011. ISSN 1982-4858 Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/3061>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

⁴⁰³CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. **Socioambientalismo e justiça ambiental como paradigma para o sistema jurídico-ambiental**: estratégia de proteção da sociobiodiversidade no tratamento dos conflitos jurídico-ambientais. Abril/2007. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&rtigo_id=1736>. Acesso em: 7 fev. 2016.

⁴⁰⁴CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. **Socioambientalismo e justiça ambiental como paradigma para o sistema jurídico-ambiental**: estratégia de proteção da sociobiodiversidade no tratamento dos conflitos jurídico-ambientais. Abril/2007. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&rtigo_id=1736>. Acesso em: 7 fev. 2016.

De acordo com Mauro Marafiga Camozzato, Mônica Michelotti Loureiro e Thaís Silva⁴⁰⁵:

O Direito Ambiental, assim como os outros ramos dos direito, é marcado por um forte componente técnico-normativo, entretanto, essa marca aqui, mais que em outros ramos jurídicos, se mostra insuficiente para abarcar a complexidade e a diversidade dos conflitos ambientais, pois a lei jurídica em si não resolve os problemas ambientais. Mostra-se imprescindível estabelecer conexões comunicativas com o substrato socioambiental, que permitam a inserção e a adequada consideração das variáveis sociais, econômicas e políticas que influenciam no tratamento dos conflitos, sob o enfoque de um Direito sócio-ambiental mais preparado às peculiaridades das questões ambientais. Necessita-se urgentemente a quebra de paradigmas jurídicos, bem como a inversão de valores, deixando de lado os construídos por décadas no seio do capitalismo.

A justiça ambiental, bem sabemos, não é um “produto” pronto e acabado que facilmente se distribui entre todos os indivíduos formadores do corpo social; ao contrário, o seu alcance depende de um esforço idealista com viés mobilizador de interesses de toda a coletividade e do Estado para criar mecanismos efetivos de acesso aos bens ambientais e a sua proteção e conservação. Para esses propósitos, suspeita-se que o termo acesso à justiça ambiental talvez não seja o mais coerente, com vistas à realização de uma justiça que se consolide e se faça permanente no sentido de mobilização social em relação às questões ambientais. Trata-se, a justiça ambiental, de concepção ainda embrionária, em construção, de um Poder Judiciário especializado para

⁴⁰⁵CAMOZZATO, Mauro Marafiga; LOUREIRO, Mônica Michelotti; SILVA, Thaís Camponogara Aires da. A justiça ambiental e o acesso à informação na construção da cidadania ambiental. *Anais...* 2º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), 04, 05 e 06 jun. 2013, Santa Maria, RS. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/5-3.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2016.

o processamento e a tomada de decisões mais acertadas sobre conflitos da esfera ambiental.⁴⁰⁶

3.4 O PROCESSO ADMINISTRATIVO-AMBIENTAL E SUAS PECULIARIDADES: APURAÇÃO DO DANO AMBIENTAL NA ESFERA ADMINISTRATIVA

O auto de infração é ato administrativo (documento) e por meio dele se dá início aos processos administrativo-ambientais, cuja competência de autuação é dos agentes públicos dos órgãos ambientais que compõem o SISNAMA⁴⁰⁷. Esses órgãos possuem atribuições de

⁴⁰⁶BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. Acesso à justiça e as dimensões materiais da efetividade da jurisdição ambiental. **Revista Jurídica – CCJ**, Blumenau, v. 15, n. 30, p. 111-136, ago./dez. 2011. ISSN 1982-4858 Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/3061>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

⁴⁰⁷Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: I - Órgão Superior: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente; II - Órgão Central: a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, do Ministério do Interior, à qual cabe promover, disciplinar e avaliar a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente; III - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal, direta ou indireta, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, cujas entidades estejam, total ou parcialmente, associadas às de preservação da qualidade ambiental ou de disciplinamento do uso de recursos ambientais; IV - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e de controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental; V - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição. § 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. § 2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior. § 3º - Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados

fiscalização e de poder de polícia, nos termos do artigo 70, § 1º, da Lei n. 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais). O processo administrativo-ambiental também pode ser iniciado mediante representação de qualquer cidadão ao Poder Público competente ou ainda de ofício, pela autoridade competente, quando constatada uma infração ambiental.⁴⁰⁸

De acordo com Alexandre da Silva⁴⁰⁹:

O meio ambiente recebeu lugar de destaque na CF/88, tendo um Capítulo inteiro ao assunto, sendo assim definido pelo art. 225 como ‘bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações’. Ao impor ao Poder Público e à coletividade, o dever de defender o meio ambiente, a CF/88 deixa claro que o exercício do Poder de Polícia em matéria ambiental é obrigatório. Os parágrafos do mencionado Art. 225 da CF-88 já instituem atos de polícia para a defesa do meio ambiente, em especial o § 3º onde ‘as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas’.

Como visto, a proteção ao meio ambiente, embora seja tema de grande complexidade, está expressamente prevista no artigo 225 da Constituição Federal, que responsabiliza administrativa, civil e

por pessoa legitimamente interessada. § 4º - De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico e científico às atividades da SEMA. BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 1º maio 2016.

⁴⁰⁸SERRA, Lyndon Johnson Sousa. **Processo administrativo ambiental e os princípios da legalidade e da eficiência.** 48f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Campina Grande, PB, 2011, p. 33.

⁴⁰⁹SILVA, Alexandre da. Estudo sobre o processo administrativo ambiental e a participação da CPPA do Estado de Santa Catarina na sua realização. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 313, 16 maio 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5283>>. Acesso em: 1º maio 2016.

penalmente todo agente cuja conduta resulte em dano. A conduta do agente, não custa lembrar, deve ser tipificada como infração ambiental. Porém, para que a responsabilização pela infração ambiental possa ser efetivamente aplicada, há necessidade do devido processo legal (administrativo ou judicial). A apuração de uma infração administrativa ambiental e consequente realização da justiça ambiental deve seguir determinados ritos, a saber: instauração, instrução, defesa, relatório, julgamento e recurso.⁴¹⁰

O artigo 70 da Lei n. 9.605/1998⁴¹¹ dispõe a respeito:

Art. 70 [...]

1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e restaurar 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 Capitâneas 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.

Instaurado o processo administrativo-ambiental, o infrator autuado tem vinte dias para se defender ou impugnar o auto infracional. A Administração Pública, por seu lado, tem o prazo de trinta dias para realizar o julgamento da demanda ambiental. Em caso de condenação, o infrator tem, novamente, vinte dias de prazo para apresentar recurso e cinco para o pagamento de multa, quando couber, nos termos do artigo 71 da Lei n. 9.605/1998.⁴¹²

⁴¹⁰MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 24. ed. 1999, p. 619.

⁴¹¹BRASIL. **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: 28 abr. 2016.

⁴¹²BRASIL. **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:

O texto constitucional, porém, assegura e garante o devido processo legal, a ampla defesa, o contraditório e um processo em tempo razoável a todos, conforme se depreende dos incisos LIV, LV e LXXVIII, do artigo 5º, e da legislação infraconstitucional, em especial os artigos 70, § 4º, e 71, ambos da citada Lei n. 9.605/1998.⁴¹³

Com esteio nos referidos dispositivos constitucionais, pode-se dizer que o processo administrativo-ambiental poderá ser devidamente instaurado e transcorrer de forma segura do ponto de vista da segurança jurídica que deve sobrepujar no Estado de Direito. Do mesmo modo, agora com base na legislação infraconstitucional e principalmente nos princípios constitucionais, evita-se que a Administração Pública exerça o seu poder em face dos administrados (cidadãos) de forma arbitrária ou com abuso de poder, relativamente aos agentes públicos envolvidos no processo administrativo-ambiental. O julgamento das infrações ambientais na esfera administrativa deve pautar-se no devido processo administrativo, como forma de diminuir as demandas judiciais, regra geral, muito custosas do ponto de vista econômico e de tempo.⁴¹⁴ Nessa linha, os processos administrativo-ambientais devem ter um trâmite mais célere, uma vez que aludem, em princípio, a processos extrajudiciais, sem, no entanto, olvidar os princípios constitucionais que gravitam em torno do processo legal e só poderão ser instaurados, processados e julgados por autoridades competentes.⁴¹⁵ Neste aspecto, a fixação da autoridade competente deve ser prévia, amparada em prescrição legal, para evitar direcionamentos incompatíveis com o devido processo legal.

Lyndon Johnson Sousa Serra⁴¹⁶ lembra que:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 28 abr. 2016.

⁴¹³SERRA, Lyndon Johnson Sousa. **Processo administrativo ambiental e os princípios da legalidade e da eficiência**, p. 34.

⁴¹⁴SILVA, Alexandre da. Estudo sobre o processo administrativo ambiental e a participação da CPPA do Estado de Santa Catarina na sua realização. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 313, 16 maio 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5283>>. Acesso em: 1º maio 2016.

⁴¹⁵GUIMARÃES, Verônica Bezerra. As competências federativas para o controle da poluição do ar causada por veículos automotores. In: KRELL, Andreas J. (Org.). **A aplicação do direito ambiental do Estado federativo**, p. 224.

⁴¹⁶SERRA, Lyndon Johnson Sousa. **Processo administrativo ambiental e os princípios da legalidade e da eficiência**, p. 34.

O Processo Administrativo Ambiental é regulado pela Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 (Leis dos Crimes Ambientais) e pela sua norma reguladora, Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. No entanto, tais normas não são precisas em vários aspectos do rito processual, podendo assim ser aplicada subsidiariamente a Lei nº 9.784/99 (Lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração federal), bem como outras normas pertinentes, caso a referida lei também seja omissa.

Por fim, merece destaque o fato de que o processo administrativo-ambiental deve seguir os mesmos ritos do processo administrativo, os dispositivos previstos no artigo 2º da Lei n. 9.784/1999 e, especialmente, aqueles dispostos nos artigos 94 a 133 do Decreto n. 6.514/2008, que regem os procedimentos adotados no processo administrativo-ambiental.

3.5 A NECESSIDADE DE DEFESA TÉCNICA EM PROCESSOS ADMINISTRATIVO-AMBIENTAIS COMO CONDIÇÃO DE ATENDIMENTO AO ACESSO À JUSTIÇA SUBSTANCIAL

O processo administrativo tem grande importância nos dias de hoje. Trata-se de mecanismo extrajudicial de solução do contencioso administrativo nas relações entre a Administração Pública e os seus administrados (cidadãos). O processo administrativo, que milita na esfera da Administração Pública, é um dos pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro, em especial porque, atualmente, o Estado se faz presente no cotidiano social e econômico do país, interagindo de forma mais ampla nas relações sociais e com os próprios cidadãos.⁴¹⁷

Em sede de contencioso administrativo-ambiental, o processo deve pautar-se pelos ritos atinentes aos processos em geral, a saber: a) publicidade do processo; b) direito do acusado de ter acesso ao processo; c) direito à ampla defesa e ao contraditório; d) motivação de

⁴¹⁷LIMA, Leandro Flávio Machado de. **Da indispensabilidade do advogado no processo administrativo disciplinar**. Junho/2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/da-indispensabilidade-do-advogado-no-processo-administrativo-disciplinar>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

todos os atos praticados no processo; e) prolação de decisão devidamente fundamentada.⁴¹⁸

Em breve análise dos requisitos do processo administrativo, também aplicados às demandas ambientais, nota-se que a finalidade de tais regras processuais básicas é torná-lo o mais transparente possível, limitando as ações da Administração Pública, que deve agir de acordo com a lei, diga-se, em especial com o princípio constitucional do devido processo legal, além de conferir ao administrado acusado de um dano ambiental o direito de se defender e produzir todos os meios de prova da sua inocência. Assim, a observância das regras gerais e mínimas do processo e o respeito aos princípios constitucionais são as principais garantias da proteção dos direitos do cidadão/hipossuficiente em relação ao poder de polícia da Administração Pública.⁴¹⁹

Rodrigo Bousfield⁴²⁰ acrescenta: “O processo administrativo-ambiental é regido por normas orientadas pelos princípios da legalidade, isonomia, moralidade, publicidade, responsabilidade, eficiência, além do devido processo legal, contraditório e ampla defesa”.

Na esteira dessas garantias, a Constituição Federal disciplina que o advogado é profissional imprescindível para a administração da justiça e, como tal, coloca-se como parte integrante do binômio jurisdição-administração da justiça.⁴²¹

Carlos Henrique Soares⁴²², no ponto, assevera que:

É o advogado, nesse paradigma, agente garantidor da legitimidade da decisão judicial, uma vez que é juridicamente capaz de estabelecer um diálogo técnico-jurídico que permite a construção do provimento em simétrica paridade, garantindo o contraditório e a ampla defesa, bem como um

⁴¹⁸MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**, p. 164.

⁴¹⁹LIMA, Leandro Flávio Machado de. **Da indispensabilidade do advogado no processo administrativo disciplinar**. 10 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/da-indispensabilidade-do-advogado-no-processo-administrativo-disciplinar>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

⁴²⁰BOUSFIELD, Rodrigo. Devido processo administrativo ambiental na CTNBIO e CNBS. **Revista CEJ**, Brasília, ano XIV, n. 50, p. 40-51, jul./set. 2010, p. 49.

⁴²¹PUGLIESE, Roberto J. A constituição, a advocacia e o advogado. **Revista dos Tribunais**. Ano 84, março/1995, vol. 713, p. 296-297.

⁴²²SOARES, Carlos Henrique. **O advogado e o processo constitucional**. Belo Horizonte: Decálogo, 2004, p. 173-174.

controle da jurisdição, nos procedimentos litigiosos ou não, pouco importando o valor atribuído à causa. [...] O advogado é elemento garantidor do efetivo exercício do direito ao contraditório e da ampla defesa na estruturação dos procedimentos jurisdicionais, seja ele, ordinário, sumário, especial ou extravagante, bem como na realização da prestação jurisdicional.

Além disso, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁴²³: “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos termos da lei.”.

A legislador constituinte de 1988, ao reconhecer o advogado como indispensável à administração da justiça, fez valer o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório como direito fundamental de todos aqueles envolvidos em algum processo judicial ou administrativo. A participação do advogado em todas as fases de qualquer processo é, pois, um direito de todo indivíduo, para que possa defender amplamente os seus direitos do ponto de vista técnico.⁴²⁴

Fernando Lage Tolentino⁴²⁵ assim também entende:

Liberdade no exercício de direitos fundamentais é assegurada pelo princípio constitucional da ampla defesa, com vistas a possibilitar a irrestrita participação e fiscalização eficazes de qualquer um do povo na atuação construtiva do ordenamento jurídico, verificando-se, assim, a amplitude da livre defesa de direitos. O princípio

⁴²³BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 64/2010, pelo decreto nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94, 2010, p. 90.

⁴²⁴LIMA, Leandro Flávio Machado de. **Da indispensabilidade do advogado no processo administrativo disciplinar**. 10 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/da-indispensabilidade-do-advogado-no-processo-administrativo-disciplinar>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

⁴²⁵TOLENTINO, Fernando Lage. **Princípio constitucional da ampla defesa, direito fundamental ao advogado e Estado de direito democrático: da obrigatoriedade de participação do advogado para o adequado exercício da defesa de direitos**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2007, p. 107.

da ampla defesa assegura às partes, que debatem procedimentalmente em contraditório, a otimização do desenvolvimento de teses argumentativas, de produção e análise de provas, bem como da interposição de recursos, nos limites do tempo legal. Todavia, para que seja observada a ampla defesa de direitos, faz-se necessária a participação do advogado. Esse profissional, levando-se em consideração seus conhecimentos jurídicos, viabiliza a atuação defensiva de direitos de maneira ampla, assegurando a observância das disposições constitucionais regentes do processo.

O direito ao patrocínio de um advogado é, portanto, compreendido como verdadeiro direito fundamental previsto e garantido pelo texto constitucional. Esse direito tem por finalidade permitir que o jurisdicionado possa atuar, tanto no processo judicial como no administrativo, em condições de igualdade com a parte contrária, considerando-se o aspecto técnico-jurídico proporcionado pela atuação do profissional da advocacia.⁴²⁶

Apesar de o dispositivo constitucional reconhecer o advogado como indispensável para a administração da justiça, parte da doutrina entende que este profissional pode ser dispensado nos processos administrativos, como é o caso de José dos Santos de Carvalho Filho⁴²⁷, que argumenta no seguinte sentido:

O acusado pode atuar por si mesmo, elaborando a sua defesa e acompanhando o processo, ou fazer-se representar por advogado devidamente munido da respectiva procuração. A representação, portanto, possui uma faculdade outorgada ao acusado. [...] Não obstante, como garantia do princípio do contraditório, exige-se a presença de defensor dativo no caso de estar o acusado em lugar incerto e não sabido, ou na hipótese de revelia.

⁴²⁶TOLENTINO, Fernando Lage. **Princípio constitucional da ampla defesa, direito fundamental ao advogado e estado de direito democrático**: da obrigatoriedade de participação do advogado para o adequado exercício da defesa de direitos, p. 41.

⁴²⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p. 931.

A dispensabilidade do advogado, como defendido pelo retrocitado doutrinador, baseia-se no fato de que, consoante legislação que regulamenta os processos administrativos (aplicada subsidiariamente ao processo administrativo-ambiental), ao acusado é facultativo o direito de ser assistido por advogado devidamente habilitado, salvo nos casos em que a lei assim o exigir.⁴²⁸

José Oleskovicz⁴²⁹, sobre o tema, acrescenta:

A presença de advogado constituído nos processos administrativos em geral, onde existem litigantes e acusados em geral, como por exemplo, os resultantes do poder de polícia relativamente à saúde pública, meio ambiente, aos costumes, higiene, à disciplina da produção e do mercado etc., formalizados no âmbito da Administração Pública Federal, também é facultativa, conforme se constata na Lei nº 9.784/99, que regula esses processos, nos arts. 1º e 3º, inc. IV.

Cumprido destacar que a Lei n. 9.784/1999, em seu artigo 3º, inciso IV, dispõe que no processo administrativo é facultado ao administrado fazer-se assistir por advogado, “salvo quando obrigatória a representação, por força de lei”, comando que se afigura como garantia do disposto no inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal, ao determinar que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes”. Por outro lado, o artigo 133 da Constituição Federal, ao dispor que “o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”, não lhe retira a possibilidade de atuar tanto na esfera jurisdicional como na administrativa, ou seja, nos processos administrativos não é vedada a assistência do advogado, mas sim uma faculdade do demandado. Essa facultatividade, por si só, não retira a importância da defesa técnica

⁴²⁸BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**, p. 472.

⁴²⁹OLESKOVICZ, José. Processo administrativo disciplinar: presença facultativa de advogado e obrigatória de servidor defensor dativo apenas na hipótese de revelia na fase de defesa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1.346, 9 mar. 2007. Disponível em: <<http://jus2.com.br/doutrina/texto.asp?id=9578>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

efetuada por profissional devidamente habilitado e familiarizado com as normas jurídicas e processuais.⁴³⁰

A propósito, observa-se a existência de certo descompasso ou disparidade entre a legislação processual administrativa (Lei n. 9.784/1999) e os princípios constitucionais da isonomia (igualdade perante a lei), do contraditório e da ampla defesa, e do direito a ser assistido por advogado, todos postulados basilares do devido processo legal como condição de instrumentalidade e administração do processo *per se* e seus ritos.⁴³¹

De acordo com Leandro Flavio Machado de Lima⁴³²:

O artigo 164 da Lei 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, estabelece que, ‘para defender o indiciado revel, a autoridade instauradora do processo designará um servidor como defensor dativo, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado’.

O referido dispositivo determina que os acusados em processos administrativos podem acompanhar os ritos processuais pessoalmente ou por intermédio de outrem (procurador), que pode ser um advogado ou não.⁴³³

Rafael Matthes⁴³⁴ afirma ainda que:

⁴³⁰MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**, p. 313.

⁴³¹LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo**: primeiros estudos. 4. ed. Porto Alegre: IOB - Informações Objetivas Publicações Jurídicas, 2001, p. 95.

⁴³²LIMA, Leandro Flávio Machado de. **Da indispensabilidade do advogado no processo administrativo disciplinar**. 10 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/da-indispensabilidade-do-advogado-no-processo-administrativo-disciplinar>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

⁴³³LIMA, Leandro Flávio Machado de. **Da indispensabilidade do advogado no processo administrativo disciplinar**. 10 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/da-indispensabilidade-do-advogado-no-processo-administrativo-disciplinar>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

⁴³⁴MATTHES, Rafael. Processo administrativo ambiental e cerceamento de defesa. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4203, 3 jan. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31430>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

Com a publicação do Decreto 6.514/08, o processo administrativo federal para apuração das infrações ao meio ambiente ganhou contornos próprios. A partir de então, a autoridade administrativa, para aplicar a julgar as sanções descritas no artigo 3º, deverá levar em consideração diversas previsões normativas específicas. Primeiramente, após constatar uma infração ao meio ambiente, a autoridade deve lavrar o chamado auto de infração, que dentre outras especificidades descritas no artigo 4º, deve aplicar a sanção levando em considerações as atenuantes e agravantes da pena. Cientificado da autuação, o administrado tem prazo de 20 dias para oferecer defesa. O Decreto garante ao autuado a produção de todas as provas que tenha alegado em sua defesa (art. 118). Por outro lado, permite que a autoridade julgadora requirite a produção de provas necessárias à sua convicção (art. 119). O administrado, antes do julgamento de sua defesa, tem ainda prazo máximo de 10 dias para apresentar alegações finais (art. 122).

O processo administrativo-ambiental, em rigor, é espécie do gênero do processo administrativo; a sua finalidade é apurar, processar e julgar infrações ambientais. Aos processos desta espécie, aplicam-se todos os princípios e ritos pertinentes ao processo em geral e ao processo administrativo.⁴³⁵ Aplicam-se-lhes, ainda e de forma subsidiária, as regras previstas na Lei n. 9.784/1999, que dispõe sobre o processo administrativo em geral.

No tocante à faculdade que tem o administrado de fazer-se assistir por advogado, caso não o faça, estará praticando a autodefesa ou exercendo o *jus postulandi*, que, por sua vez, difere da capacidade postulatória. O *jus postulandi* consiste no direito que toda parte (indivíduo) possui de pessoalmente postular ou deduzir a sua pretensão nos processos judiciais ou administrativos. Já a capacidade postulatória

⁴³⁵LIMA, Leandro Flávio Machado de. **Da indispensabilidade do advogado no processo administrativo disciplinar**. 10 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/da-indispensabilidade-do-advogado-no-processo-administrativo-disciplinar>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

se refere às habilidades técnicas adquiridas pelo advogado, que lhe possibilita realizar a defesa do acusado.⁴³⁶

Para Fredie Didier Junior⁴³⁷:

Alguns atos processuais, porém, além da capacidade processual, exigem do sujeito uma capacidade técnica, sem a qual não é possível a sua realização válida. É como se a capacidade, requisito indispensável à prática dos atos jurídicos, fosse bipartida: a) capacidade processual; b) capacidade técnica. A essa capacidade técnica dá-se o nome de capacidade postulatória. Frise-se: há atos processuais que não exigem a capacidade técnica, (por exemplo, o ato de testemunhar e o ato de indicar bens à penhora); a capacidade postulatória somente é exigida para a prática de alguns atos processuais, os postulatórios (pelos quais se solicita do Estado-juiz alguma providência).

A doutrina de Luiz Rodrigues Wambier⁴³⁸ acena no seguinte sentido:

A capacidade postulatória, que não se confunde com a capacidade de ser parte, consiste na aptidão de praticar atos técnicos dentro do processo (formular a petição inicial, contestação, recursos, petições em geral etc.). Em regra, essa capacidade é detida pelo advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e que tenha recebido procuração da parte. Excepcionalmente, a lei atribui a capacidade postulatória à própria parte, independentemente de ela ser advogado (ex.: processo nos Juizados

⁴³⁶LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo**: primeiros estudos, p. 204.

⁴³⁷DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2010, v. 1, p. 237.

⁴³⁸WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil**: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, v. 1, p. 242.

Especiais Cíveis, nas causas de até determinado valor – Lei 9.099/95, art. 9º).

Em ligeira síntese, pode-se afirmar que o *jus postulandi* diz respeito ao sujeito (jurisdicionado) que, em nome próprio, demanda em juízo ou na esfera administrativa. A capacidade postulatória é o direito que o sujeito possui de ser representado por procurador (advogado) para defender tecnicamente os seus direitos.

A Constituição Federal, ao dispor em seu artigo 133 que o advogado é indispensável à administração da justiça, nos limites da lei, quis dizer que cabe à norma jurídica determinar quais são os processos judiciais ou administrativos que não prescindirá do advogado, sob pena de nulidade dos atos processuais ou do próprio processo.⁴³⁹

A disposição constitucional, no que tange à indispensabilidade do advogado como figura essencial à administração da justiça (art. 133) em atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa, não significa, de outra banda, que o advogado tem de exercer a defesa em todos os processos, isto porque, de acordo com a doutrina, existem duas espécies de defesa: a) a autodefesa, aquela realizada pelo próprio demandante; e b) a defesa técnica, esta, sim, realizada por um advogado, valendo lembrar que a primeira é mais comum nos processos administrativos e a segunda nos processos judiciais (não que a defesa técnica não seja aceita nos processos administrativos).⁴⁴⁰

Vladimir Passos de Freitas⁴⁴¹ sustenta que no processo administrativo regulado pelo Decreto n. 6.514/2008, “não poderá a administração restringir-lhe o direito de defesa sob pena de infringir a norma constitucional do devido processo legal e, com isso, acarretar a nulidade do procedimento administrativo”.

Não obstante o dispositivo constitucional previsto no artigo 133 disponha sobre a indispensabilidade do advogado para a administração da justiça, a legislação infraconstitucional permite a autodefesa nos

⁴³⁹LIMA, Leandro Flávio Machado de. **Da indispensabilidade do advogado no processo administrativo disciplinar**. 10 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/da-indispensabilidade-do-advogado-no-processo-administrativo-disciplinar>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

⁴⁴⁰LIMA, Leandro Flávio Machado de. **Da indispensabilidade do advogado no processo administrativo disciplinar**. 10 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/da-indispensabilidade-do-advogado-no-processo-administrativo-disciplinar>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

⁴⁴¹FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 219.

processos administrativos ao facultar ao demandado ser ou não assistido por advogado; significa dizer que, caso não constitua defesa por advogado estará exercendo o *jus postulandi*, porém, sem os conhecimentos técnico-jurídicos necessários para demandar contra a Administração Pública, que, sabidamente, possui maiores recursos econômicos e técnicos do que a parte contrária (o administrado).⁴⁴²

Como dito anteriormente, o processo administrativo é regido por princípios constitucionais, cabendo à Administração Pública aplicá-los em sua totalidade por ocasião da instauração de processos administrativos, entre eles o ambiental. Neste sentido, o direito à defesa é um princípio constitucional fundamental a ser evocado tanto nos processos judiciais como nos administrativos.⁴⁴³

Hely Lopes Meirelles⁴⁴⁴, sobre o direito à defesa, ensina:

Compreende a ciência da acusação, a vista dos autos na repartição, a oportunidade para oferecimento de contestação e provas, a inquirição e reperguntas de testemunhas, e a observância do devido processo legal. É admissível a defesa pelo próprio acusado ou por advogado regularmente constituído para esse fim.

Do ponto de vista processual, defesa é entendida como produção de fatos e deduções que objetivam contrapor-se a determinados argumentos apresentados por uma pessoa a respeito de um pretenso direito. Trata-se, assim, de elaboração de alegações voltadas a desconstruir argumentos da parte adversa, de modo a torná-los inválidos ou nulos.⁴⁴⁵

O direito de defesa tem como base os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. É, portanto, um direito fundamental de todo litigante, em processo judicial ou administrativo, de apresentar

⁴⁴²SANCHES, Marcela Aragão. **A indispensabilidade da defesa técnica nos processos administrativos disciplinares**. 55f. Monografia (Graduação em Direito) - Centro Universitário de Brasília - UNICEUB, Brasília, DF, 2011, p. 33.

⁴⁴³SILVA, Alexandre da. **Estudo sobre o processo administrativo ambiental e a participação da CPPA do Estado de Santa Catarina na sua realização**. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 313, 16 maio 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5283>>. Acesso em: 1º maio 2016.

⁴⁴⁴MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 619.

⁴⁴⁵SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**, p. 421.

suas provas para contradizer e/ou desconstituir as alegações da parte contrária.⁴⁴⁶

Segundo Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins⁴⁴⁷:

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.

Enquanto isso, Nelson Nery Junior⁴⁴⁸ leciona sobre o contraditório:

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.

O princípio do contraditório, não custa lembrar, está inserido no conteúdo da ampla defesa, com ela quase se confundido. Atualmente, não há como falar em ampla defesa sem que se tenha a possibilidade do

⁴⁴⁶MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil**: teoria geral do processo. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 1, p. 308.

⁴⁴⁷BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004., v. 2, p. 266.

⁴⁴⁸NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**, p. 172.

contraditório: um traciona o outro. É dizer: o contraditório é a exteriorização da própria ampla defesa. Uma vez exercido o direito de defesa por uma das partes, tem-se a geração do contraditório para a parte contrária.⁴⁴⁹

José Cretella Neto⁴⁵⁰ adverte:

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 [Grifos do autor].

Toda relação processual, judicial ou administrativa gera faculdades e poderes para os litigantes, que podem ser exercidos no decorrer da relação processual, desde o início até o seu término. A relação processual institui duas categorias jurídicas, ação e defesa, ambas geram para as partes direitos à ampla defesa e ao contraditório, que se alternam no decorrer da marcha processual, cada qual sustentando seus argumentos, dentro dos limites da lei.⁴⁵¹

José Frederico Marques⁴⁵² reforça a assertiva:

De par com o direito de agir do autor, surge o direito de defesa do réu, isto é, o direito processual de defender-se. Pela mesma razão por que cumpre assegurar ao autor as vias judiciárias ‘é também mister garantir ao demandado os meios de se defender’. Radica-se o direito de defesa no próprio *due process of law*, pois a circunstância de

⁴⁴⁹BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, p. 267.

⁴⁵⁰ CRETILLA NETO, José. **Fundamentos principiológicos do processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 63.

⁴⁵¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, v. II, p. 292-293.

⁴⁵² MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito processual civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1966, v. II, p. 58-59.

ter alguém assegurada a defesa em juízo consiste, em última análise, ‘em não ser privado da vida, liberdade, ou propriedade sem a garantia que pressupõe a tramitação de um processo segundo a forma estabelecida em lei’.

Paralelamente ao direito de ação, surge o direito de defesa, sem a existência de um, não há o outro; são direitos conexos ou correlacionados. Direito de ação e direito de defesa se identificam e se complementam na relação processual, seja ela judicial ou extrajudicial (administrativo). Ambos são direitos subjetivos de caráter público, autônomos e abstratos, e quando exercidos geram para as partes os direitos materiais da ampla defesa e do contraditório.⁴⁵³

Corroborando esse entendimento, Humberto Theodoro Junior⁴⁵⁴ discorre:

O direito de resposta do réu é, por isso, paralelo ou simétrico ao de ação. E é, igualmente, um direito público subjetivo voltado contra o Estado. Autor e réu são tratados pelo Estado-juiz em condições de plena igualdade, pois ambos têm direito ao processo e à conseqüente prestação jurisdicional que há de pôr fim ao litígio. [...] Como há um direito abstrato de ação, há também um direito abstrato de defesa. Vale dizer: o exercício da defesa não está condicionado à existência efetiva do direito subjetivo que o réu invoca para justificar sua resistência à pretensão do autor.

A defesa não é ato de generosidade, mas sim matéria de interesse público que extrapola a mera garantia constitucional comum a qualquer Estado, justo por se tratar de direito fundamental de todo e qualquer indivíduo de se defender de forma ampla e contraditória. O direito de se defender é, portanto, essencial a todo Estado Democrático de Direito.⁴⁵⁵

⁴⁵³SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, v. 2, p. 144-145.

⁴⁵⁴THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento**, p. 60.

⁴⁵⁵PORTANOVA, Rui. **Princípios do processo civil**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 125.

Nota-se, assim, que a defesa é um direito que o acusado tem e será exercido pelos meios legais para provar sua inocência diante dos fatos que lhe são imputados (acusação). É, ademais, um direito constitucional e processual de todo acusado em processos judiciais ou administrativos de se defender, dentro dos prazos estipulados pela lei, mediante a produção de todos os tipos de provas admitidos em direito.

No tocante aos processos administrativo-ambientais, a Administração Pública, no exercício do seu poder de polícia, ao instaurar um processo visando apurar o cometimento de uma infração ambiental deve garantir ao acusado a ampla defesa e o contraditório, dentro dos limites do devido processo legal. Especificamente, a Lei n. 9.605/1998, no art. 71, inciso I, determinou que o acusado tem vinte dias para apresentar a sua defesa ou impugnar o auto de infração, contados a partir da notificação válida.⁴⁵⁶

A atenção para a contagem dos prazos é deveras importante. Na ausência de previsão específica, a fixação do prazo se regerá subsidiariamente pelo Código de Processo Civil (CPC), Lei n. 13.105/2015, publicada recentemente, em março de 2016. No art. 219, o CPC determina que: “Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis”, disposição que contraria a regra até então consolidada pelo art. 178 do Código Buzaid, no sentido de que: “O prazo, estabelecido pela lei ou pelo juiz, é contínuo, não se interrompendo nos feriados”.

Para que o efetivo exercício da defesa e seja amplo e criterioso, faz-se necessária a presença da denominada “defesa técnica”, que requer conhecimentos teóricos e práticos sobre Direito e processualística, em regra, desconhecidos da maioria dos administrados, mas não dos advogados. Por mais que o administrado possua cultura, conhecimentos gerais e mesmo formação superior em diversas áreas, ainda assim, não terá o conteúdo jurídico suficiente para realizar por si mesmo uma defesa técnica apropriada nos processos administrativos em geral, tampouco nos administrativo-ambientais. Daí a necessidade, embora em muitos casos não obrigatória, do acompanhamento do advogado e sua

⁴⁵⁶SILVA, Alexandre da. Estudo sobre o processo administrativo ambiental e a participação da CPPA do Estado de Santa Catarina na sua realização. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 313, 16 maio 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5283>>. Acesso em: 1º maio 2016.

assistência técnica em processos administrativos da espécie ambiental.⁴⁵⁷

Marcos Porta⁴⁵⁸ define a defesa técnica realizada pelo advogado:

A defesa técnica é a defesa realizada pelo representante legal do interessado, o advogado. Várias justificativas surgem, de regra, quanto à defesa técnica: equilíbrio entre os sujeitos ou paridade de armas, vinculado à plenitude do contraditório; o conhecimento especializado do advogado auxilia a tomada de decisão parametrada pela legalidade e justiça; a presença do advogado evita que o sujeito se deixe nortear por emoções de momento, por vezes exacerbada.

Marcelo Bernardes Batista⁴⁵⁹ também doutrina a respeito:

Toda pessoa processada judicial ou administrativamente tem direito ao devido processo legal conforme já mencionado. A ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes só é possível por meio de uma defesa técnica elaborada por advogado. Quem apresenta defesa em processo administrativo ou processo administrativo disciplinar, sem ser advogado, ou sem ser representado por esse profissional, na verdade, não apresenta defesa técnica, nos termos exigidos pelo devido processo legal constitucional. Desse modo, a autodefesa exercida por quem não é advogado, e, também, a defesa

⁴⁵⁷GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**: teoria geral do processo e auxiliares da justiça, p. 58.

⁴⁵⁸PORTA, Marcos. **Processo administrativo e o devido processo legal**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latim, 2003, p. 133.

⁴⁵⁹BATISTA, Marcelo Bernardes. Devido processo legal no processo administrativo disciplinar: Súmula vinculante nº 5 do STF e direito à ampla defesa. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2.837, 8 abr. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18863>>. Acesso em: 1º maio 2016.

apresentada por procurador ou defensor dativo sem inscrição na OAB - Ordem dos Advogados do Brasil, não caracteriza a defesa técnica exigida pelo princípio da ampla defesa.

O fato de o artigo 3º, inciso IV, da Lei n. 9.784/1999, aplicável subsidiariamente ao processo administrativo ambiental em face da ausência de norma específica, facultar a assistência por advogado (salvo quando obrigatória a representação, por força de lei) revela certa omissão do legislador na confecção das leis próprias de processo administrativo, porquanto, dada a complexidade da matéria em discussão e os valores envolvidos, a obrigatoriedade de defesa técnica é a medida mais adequada.

Vladimir Passos de Freitas⁴⁶⁰ assevera que nos processos administrativo-ambientais “não poderá a administração restringir-lhe o direito de defesa sob pena de infringir a norma constitucional do devido processo legal e, com isso, acarretar a nulidade do procedimento administrativo”.

O artigo 95 do Decreto n. 6.514/2008 ainda prevê que nos processos administrativo-ambientais a apuração de infrações ambientais deve ser realizada com observância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, de modo a assegurar ao acusado todos os meios necessários para a sua defesa, seja ela pessoalmente ou por advogado, de modo a não haver o cerceamento de defesa do acusado.⁴⁶¹

A necessidade de observância dessas garantias constitucionais – ampla defesa e contraditório, não cerceamento de defesa – bem demonstra a importância da defesa técnica no âmbito do processo administrativo-ambiental.

Fernando Lage Tolentino⁴⁶², com seus escritos, reforça o entendimento:

⁴⁶⁰FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**, p. 129.

⁴⁶¹MATTHES, Rafael. Processo administrativo ambiental e cerceamento de defesa. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4.203, 3 jan. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31430>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

⁴⁶²TOLENTINO, Fernando Lage. **Princípio constitucional da ampla defesa, direito fundamental ao advogado e estado de direito democrático: da obrigatoriedade de participação do advogado para o adequado exercício da defesa de direitos**, p. 107.

Conforme já afirmado, o princípio da ampla defesa assegura às partes, que debatem procedimentalmente em contraditório, a otimização do desenvolvimento de teses argumentativas, de produção e análise de provas, bem como da interposição de recursos, nos limites do tempo legal. Todavia, para que seja observada a ampla defesa de direitos, faz-se necessária a participação do advogado. Esse profissional, levando-se em consideração seus conhecimentos técnico-jurídicos, viabiliza a atuação defensiva de direitos de maneira ampla, assegurando a observância das disposições constitucionais regentes do processo. Essa é a razão da previsão constitucional do direito fundamental ao advogado, que, atuando perante os órgãos públicos responsáveis pela função jurisdicional, controla a atividade jurisdicional, atuando de maneira a viabilizar a participação democrática.

A necessidade da atuação do advogado nos processos administrativos, embora facultativa, decorre do fato de o administrado, regra geral, não possuir capacidade postulatória plena (conhecimentos técnicos, jurídicos e processuais), que lhe possibilite criar teses ou peças que fundamentem seus argumentos de defesa. Essa lacuna técnica incapacita o autuado/infrator de analisar adequadamente todos os instrumentos de provas que sustentam tanto a acusação efetuada pela Administração Pública como as que compõem a sua defesa, em todas as fases do processo administrativo. Esses fatos, por si sós, colocam o administrado em posição de inferioridade (hipossuficiência) na relação processual administrativa em face da Administração Pública.⁴⁶³

Por fim, cumpre ressaltar que embora a legislação reguladora dos processos administrativos faculte ao acusado a assistência de advogado, este profissional é, sim, de fundamental importância para a administração da justiça nos processos administrativo-ambientais, uma vez que possui os conhecimentos técnicos sobre matéria ambiental e processual para realmente garantir que a ampla defesa e o contraditório,

⁴⁶³TOLENTINO, Fernando Lage. **Princípio constitucional da ampla defesa, direito fundamental ao advogado e estado de direito democrático: da obrigatoriedade de participação do advogado para o adequado exercício da defesa de direitos**, p. 107.

o devido processo legal, o direito de defesa, a igualdade processual sejam efetivamente respeitados pela Administração Pública. Só assim será possível evitar que o acusado seja condenado de forma injusta, sem falar que uma defesa técnica bem sucedida tem o condão de resolver o problema na origem e, por conseguinte, evitar que futuramente o acusado ou a Administração Pública venham a recorrer ao Poder Judiciário com uma demanda que já poderia ser solucionada na esfera administrativa, contribuindo, assim, para a sobrecarga de ações na Justiça.

Ademais, o contraditório e a ampla defesa devidamente aplicados ao processo administrativo-ambiental, sob o crivo criterioso de defensor com capacidade postulatória, garante a eficácia da Administração Pública na atuação de agente autuador, processante e julgador. A consequência é a mesma: evitar futuras discussões na esfera judicial, contribuindo com as políticas contra o acúmulo de demandas que, podem e devem, até por questão de economia, ser resolvidas na esfera administrativa.

O velho procedimento, totalmente inquisitivo, que nega ao administrado o direito à ampla defesa deu lugar ao processo administrativo informado pelos princípios e garantias constitucionais de garantias e não encontra legitimidade no atual estágio de nosso Estado Democrático de Direito.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal inseriu no sistema jurídico pátrio diversos princípios e dispositivos limitadores da atuação da Administração Pública.

O Estado, para cumprir seu papel, sua finalidade e suas funções interage com a sociedade por meio da Administração Pública (órgãos do Poder Executivo das distintas esferas de atuação – federal, estadual, distrital e municipal), editando atos administrativos e leis que regulam tanto as relações sociais como as existentes entre a sociedade e o próprio Estado.

Para tanto, a Administração Pública deve seguir um conjunto de normas e leis denominado “regime jurídico administrativo”, que se aplica diretamente aos respectivos órgãos de todas as esferas, gerando para os seus agentes determinadas prerrogativas e algumas sujeições. Em outras palavras, aos agentes públicos (representantes do Estado) são conferidos poderes, que para serem exercidos devem sujeitar-se aos ditames da norma jurídica (tanto administrativas como constitucional e infraconstitucional).

O regime jurídico administrativo que regula as atividades dos agentes públicos tem como principal fundamento os dispositivos constitucionais que definem os contornos e as diretrizes fundamentais da Administração Pública, baseados, entre outros princípios, naqueles previstos no artigo 37, *caput* (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) da Carta de República.

O texto constitucional, ao mesmo tempo que disciplina o funcionamento do Estado/Administração Pública, impõe limites ao poder de seus administrados. Além dos princípios previstos no artigo 37, *caput*, a Administração Pública deve pautar-se pelos seguintes princípios: legalidade, devido processo legal, igualdade, segurança jurídica, oficialidade, celeridade, razoabilidade, proporcionalidade, finalidade, motivação, ampla defesa e contraditório, e efetividade processual. Estes princípios constitucionais, somados às normas infraconstitucionais que compõem o dito regime jurídico da Administração Pública, inserem-se em um ramo específico das ciências jurídicas denominado direito administrativo, que direciona os atos da Administração Pública e de seus agentes, tanto internamente como nas relações entre o Estado e a sociedade, limitando o seu poder soberano sobre os administrados com base na norma jurídica, isto para evitar que os agentes públicos, em seu nome, atuem com abuso de poder.

O direito administrativo, como ciência jurídica, congrega disciplinas constitucionais e infraconstitucionais que regulam as ações da Administração Pública e de seus agentes, a forma de organização administrativa do Estado, os atos administrativos praticados pelos agentes públicos, os poderes e deveres da Administração Pública, a responsabilidade do Estado e as relações entre a própria Administração e a sociedade.

Entre as matérias que orientam o relacionamento da Administração Pública com a sociedade está o processo administrativo, cuja finalidade é regular o contencioso administrativo, ou seja, as demandas que se situam dentro da própria Administração Pública como aquelas oriundas de processos de sindicância e as que emergem de pleitos e/ou litígios entre o Estado e os administrados, principalmente nas áreas fiscal, contratual e ambiental. Esta relação processual administrativa entre a Administração Pública e os administrados é regulamentada pela Lei n. 9.784/1999, que dispõe sobre o processo administrativo na esfera federal, aplicada subsidiariamente pelas demais esferas de governo.

No âmbito do direito ambiental, a existência de infração que resulte em dano ao meio ambiente impõe à Administração Pública a instauração de processo administrativo com a finalidade de apurar a culpabilidade pelo dano e conseqüentemente punir o sujeito que o tenha causado na esfera administrativa. Para que possa ser válido, este processo administrativo-ambiental deve seguir todos os ritos processuais e observar todos os princípios inerentes à processualística prevista no constitucionalismo e no sistema jurídico pátrio.

O processo administrativo – e também o administrativo-ambiental – compreende o conjunto de atividades coordenadas e ritos procedimentais que devem ser praticados e observados em uma demanda no âmbito administrativo, cujas partes são, de um lado, a Administração Pública, de outro, o administrado (cidadão). O processo administrativo tem como fonte normativa os princípios constitucionais, a legislação infraconstitucional (reguladora do processo administrativo e em se tratando de demanda ambiental, o direito ambiental) e subsidiariamente o processo civil, no que couber.

Nos processos administrativos, regra geral, a Administração Pública é ao mesmo tempo parte e órgão julgador, razão pela qual o administrado acaba colocando-se em posição de grande desigualdade em face do poder técnico do Estado. Por esta razão, cumpre à Administração Pública e seus agentes (públicos), responsáveis pela condução do processo administrativo, observarem todas as normas

jurídicas (constitucionais e infraconstitucionais) e processuais no decorrer do trâmite do processo administrativo bem como manter a imparcialidade, sob pena de nulidade absoluta de todos os atos administrativos praticados, que pode ser requerida pelo administrado ao Poder Judiciário.

Nota-se, assim, que o processo administrativo baseado nos princípios constitucionais e na legislação pertinente e reguladora da sua processualística tem como finalidade solucionar as demandas entre a Administração Pública e seus administrados de forma transparente, em especial proteger o cidadão contra atos arbitrários que os agentes públicos possam vir a cometer no decorrer da marcha processual administrativa, de modo a lhe garantir os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Para que o processo administrativo possa existir, o Estado deve exercer a sua função legislativa, ou seja, editar normas que regulamentem e disciplinem as relações processuais entre a Administração Pública e os administrados. Desta função legislativa decorre a função jurisdicional que compõe o tripé das funções estatais: administrativa (exercida pelo Poder Executivo (no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios), legislativa (exercida pelo Poder Legislativo – Congresso Nacional, assembleias legislativas e câmaras de vereadores) e jurisdicional (exercida pelo Poder Judiciário).

A função jurisdicional do Estado implica o poder estatal de processar e julgar as demandas sociais das mais variadas áreas do Direito e é exercida pelos órgãos julgadores (fóruns e tribunais). Por meio destes órgãos o Estado aplica a norma jurídica visando apaziguar as relações sociais, punir os indivíduos que tenham praticado condutas contrárias ao sistema jurídico e coagir os demais sujeitos do corpo social, alertando-os que a punição é o resultado peremptório para quem age fora dos parâmetros legais. Esta função jurisdicional, vale frisar, é exercida com exclusividade pelo Estado, por meio do Poder Judiciário, por força da divisão de poderes prevista na Constituição Federal, que tem como finalidade distribuir as funções do Estado. Assim, a função jurisdicional se ocupa de aplicar as leis editadas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

A jurisdição, como função estatal, engloba diversos órgãos que compõem o Poder Judiciário: a polícia judiciária (polícias federal, militar e civil), as comarcas/fóruns estaduais e federais (juizes), as promotorias de justiça (estaduais e federais), os tribunais (estaduais e federais), os oficiais de justiça, os serventuários da justiça, entre outros.

Assim como a Administração Pública (Poder Executivo), a jurisdição (Poder Judiciário) está sujeita aos princípios constitucionais e alguns que lhes são peculiares, como: a) o princípio da investidura; b) o princípio da indelegabilidade da jurisdição; c) o princípio da aderência da jurisdição ao território; d) o princípio da indeclinabilidade (inafastabilidade) da jurisdição; e) o princípio da inevitabilidade da jurisdição; f) o princípio do juiz natural; e, por fim, g) o princípio da inércia da jurisdição.

De acordo com a sistemática jurídica brasileira, a jurisdição como poder exclusivo do Estado é assim exercida: a) com relação ao seu objeto: jurisdição penal e jurisdição civil; b) com relação aos organismos judiciários: jurisdição comum e jurisdições especiais; c) com relação à hierarquia: jurisdição inferior e jurisdição superior; e d) com relação à fonte do direito que embasa a sentença: jurisdição de direito e jurisdição de equidade.

A função jurisdicional estatal possui as características de unicidade e de dualidade, que também se estendem à esfera dos processos administrativos, principalmente como meio de controle dos atos administrativos emanados dos agentes públicos. A jurisdição “una” (sistema inglês) tem como principal característica a exclusividade, que alude ao exercício exclusivo da função jurisdicional pelo Poder Judiciário, ou seja, este poder detém o monopólio da administração da justiça, cujas decisões, após esgotados todos os recursos, são definitivas e imutáveis. A jurisdição “dual” (sistema francês) divide a jurisdição em judicial (Poder Judiciário) e contenciosa administrativa, cujo objetivo é evitar que os conflitos entre a Administração Pública e os administrados alcancem o Poder Judiciário, isto é, existe uma espécie de “justiça” administrativa com autonomia para processar e julgar as demandas no âmbito da Administração Pública.

Os elementos que compõem o meio ambiente são: o meio ambiente natural, o meio ambiente cultural e o meio ambiente natural, nos quais os seres humanos se desenvolvem ao longo da sua existência. O entendimento sobre o que vem a ser o meio ambiente não pode limitar-se a este ou àquele bem no qual o ser humano está inserido. O meio ambiente engloba, além dos recursos naturais tão essenciais à vida humana, todos os outros existentes e provenientes da habilidade humana, de promover alterações no meio natural em que vive, cuja qualidade, dependendo da sua ação, pode ser boa, satisfatória ou ruim.

A correlação que existe entre o direito de usufruir determinado ambiente natural é concebida no meio doutrinário por diferentes prismas e matizes, de tal sorte que a agressão e a degradação do meio ambiente

constitui um verdadeiro impedimento ao exercício dos demais direitos do ser humano; quer dizer: a defesa do meio ambiente pode justificar restrições a outros direitos constitucionalmente protegidos.

O meio ambiente, enquanto bem ou patrimônio, deve ser preservado e protegido por todos os seres humanos e tal proteção – recuperação e preservação – há que ser uma prioridade dos poderes públicos, com vistas a garantir a qualidade ambiental como direito a ser exercido individual e coletivamente, sem se olvidar que o direito de todos prevalecerá sobre o direito individual.

A propósito, o direito ao meio ambiente saudável, íntegro e com qualidade se projeta no espectro dos direitos difusos, por ser um direito que pertence a todos indistintamente e por todos deve ser usufruído.

A proteção do meio ambiente não deve ser abordada pela mesma ótica dos demais direitos, justamente por tratar-se de um direito de todos os seres humanos, cuja boa qualidade é condição indispensável para a própria existência da vida no planeta.

Certo é que o ramo do Direito que cuida do meio ambiente é todo aquele que visa à proteção dos interesses da sociedade em seu todo, no que diz respeito a um meio ambiente saudável. Trata-se de direito que transcende a interesses, seja individualmente, seja de determinados grupos. Esse entendimento eleva o direito ambiental a um direito de proteção pertencente a todos para a seara de interesses difusos.

Com a promulgação, em 5 de outubro de 1988, da Constituição da República Federativa do Brasil, o meio ambiente passou a ter a proteção constitucional, disposta no Capítulo VI, art. 225, que versa exclusivamente sobre o meio ambiente e as formas de sua proteção e preservação.

O legislador constituinte, no texto constitucional, entendeu que o meio ambiente é de fundamental importância para uma boa qualidade de vida daqueles que vivem no Brasil, por isso elevou a proteção ao meio ambiente ao patamar de direito e, nessa senda, também determinou que sua defesa e preservação é dever do Estado e da população.

Um aspecto importante ao se tratar do direito ambiental alude ao fato de que este ramo do direito deve ser encarado como direito objetivo, com uma gama de regras jurídicas que visam à proteção da qualidade do meio ambiente. Ao mesmo tempo, deve ser tratado como ciência cujo objetivo é alcançar o conhecimento necessário para subsidiar as normas e os princípios que norteiam as leis de defesa e proteção da qualidade dos bens ambientais.

Assim, é possível afirmar que o direito ambiental é um ramo do Direito que interage com os demais na busca do seu objeto, que é a

proteção dos recursos naturais e a manutenção da qualidade de vida dos seres vivos, tanto no presente como no futuro.

Muitos são os princípios apontados pela doutrina como norteadores do direito ambiental, no entanto, alguns são mais abordados, valendo destacar: a) o princípio do acesso equitativo; b) o princípio do usuário-pagador e poluidor-pagador; c) o princípio da prevenção; d) o princípio da reparação; e) o princípio da informação; e f) o princípio da participação ou cooperação.

Com efeito, dano significa toda lesão ou agressão a determinados interesses cuja proteção está prevista no ordenamento jurídico. Desta feita, dano significa toda e qualquer lesão a algum bem ou interesse protegido por lei. Por interesse, entende-se a posição que um sujeito ou um grupo ocupa diante de um bem passível de lhe contentar um desejo ou atender determinada necessidade. Por sua vez, bem alude a todo tipo de recurso capaz de sanar necessidades particulares ou coletivas.

O dano é o fundamento essencial para se identificar a existência da responsabilidade *lato sensu*, uma vez que toda espécie de responsabilidade decorre da existência de um dano causado a um bem ou que tenha ofendido um interesse, ambos protegidos pelo ordenamento jurídico. Todo dano enseja, além da responsabilidade daquele que o tenha causado, a reparação dos prejuízos, sejam estes de ordem emocional ou econômica.

O meio ambiente, por ser o local onde os seres vivos habitam, deve estar ecologicamente em equilíbrio, isto para garantir o uso comum de todos, ou seja, a todos é garantido o direito a um meio ambiente saudável e equilibrado. Deste modo, qualquer lesão ou dano ao meio ambiente implica lesão a direito da coletividade.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é rompido quando há agressão ou supressão a determinado bem ecologicamente protegido por lei, abstendo, desta maneira, o seu uso adequado pela coletividade que dele depende. Daí resulta que o dano ao meio ambiente é um dano de caráter social por lesar interesses imediatos da coletividade e ocorrerá toda vez que, por exemplo, um ecossistema for agredido pela ação ou omissão humana (pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas), suprimindo a sua utilização de maneira adequada pela sociedade. Nestas hipóteses, o dano causado ao ambiente ensejará a sua reparação, tanto na esfera da reconstituição do ecossistema degradado como na esfera econômica (patrimonial), já que a privação e a utilização do bem danificado acarreta incômodos a todos os sujeitos da coletividade que o usufruam.

Assim, o dano ao meio ambiente equilibrado se revela como toda espécie de lesão ou agressão causada diretamente a um determinado bem ambiental.

O dano causado ao meio ambiente, além da responsabilidade civil (que implica obrigação de reparar), enseja também a responsabilidade administrativa. A responsabilidade administrativa pode ser de várias ordens: simples advertência, suspensão de benefícios públicos, interdição ou paralisação das atividades desenvolvidas pelo agente poluidor, pagamento de multas e/ou outras que os órgãos da Administração Pública encarregados pela fiscalização julgarem necessárias.

Infrações de caráter administrativo são todas aquelas ações ou omissões que infringem normas impostas pelo ordenamento jurídico e que tratam da proteção, do uso, do gozo, da promoção e da regeneração do meio ambiente. As normas de cunho jurídico devem estar editadas em texto apropriado, de modo que se possa identificar aquela violada pelo degradador.

Não obstante, além do texto constitucional, o controle e a criminalização, penal e administrativa das condutas consideradas lesivas ao meio ambiente encontram guarida na Lei n. 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções a serem aplicadas aos infratores, causadores de lesão ao meio ambiente. As sanções administrativas, por exemplo, estão disciplinadas nos artigos 70 a 76 da referida legislação.

A responsabilidade administrativa se baseia na aptidão inerente às pessoas jurídicas de direito público interno para estabelecer, em conjunto com os membros da sociedade, quais são as ações consideradas lesivas ao meio ambiente. Esta capacidade administrativa é própria e exclusiva da Administração Pública de todas as suas esferas (União, estados, Distrito Federal e municípios), observadas as limitações específicas no que diz respeito à autonomia e à competência.

Os danos ambientais são apurados mediante lavratura de auto de infração, que, por sua vez, dá início a um processo administrativo-ambiental, tendo como base legal as Leis n. 9.605/1998 e 9.784/1999. O processo administrativo-ambiental deve respeitar os ritos e os princípios inerentes aos processos em geral, sendo garantido ao acusado o direito à ampla defesa e ao contraditório, em todas as fases processuais.

Findo o devido processo administrativo-ambiental, incumbe à Administração Pública aplicar a sanção ao infrator como forma punitiva. Não obstante à aplicação da sanção administrativa, o infrator também estará sujeito a sanções civis e penais, dependendo da amplitude do dano ambiental causado.

Por outro lado, para que o processo administrativo-ambiental resulte na devida e adequada sanção, cumpre à Administração Pública demonstrar a culpabilidade do infrator e provar cabalmente que foi ele o responsável pelo dano causado ao meio ambiente, objeto do processo administrativo-ambiental.

A prova do dano ambiental nesse contexto é de fundamental importância para o processo administrativo-ambiental, não raro de difícil comprovação, justamente por apresentar particularidades, como a exigência de perícias técnicas, que muitas vezes apontam a existência do dano e suas causas, mas nem sempre conseguem definir com exatidão a culpabilidade do agente.

Vale ressaltar que, desde a sua instauração (auto de infração) e todas as demais fases procedimentais, o processo administrativo-ambiental é baseado no ato administrativo.

O ato administrativo, por sua vez, é toda ação emanada da Administração Pública, por intermédio de seus agentes (públicos), voltada tanto para regular o próprio funcionamento dos órgãos administrativos como direcionada aos administrados, com vistas a regular as ações sociais e manter o relacionamento entre o Estado e a sociedade.

Para que tenha validade, o ato administrativo, como ato jurídico que é, reveste-se de algumas formalidades: a) competência (deve ser emanado por agente público imbuído de autoridade para sua edição); b) finalidade (deve determinar para quais fins o ato administrativo é dirigido); c) forma (para que produza seus efeitos, o ato administrativo deve seguir a forma prevista na norma jurídica); d) objeto (a que se destina o ato administrativo).

Ainda, para que o ato administrativo surta efeitos jurídicos práticos, deve estar imbuído de legitimidade, possuir imperatividade, ser exigível e autoexecutável, e ser típico (estar dentro dos ditames da lei).

Após a promulgação da Constituição Federal, o acesso à justiça passou a ser reconhecido como direito fundamental inerente a todo indivíduo, figurando como integrante dos direitos humanos, cuja finalidade precípua é promover a distribuição da justiça entre todos os indivíduos formadores do corpo social, de forma igualitária.

A ideia de acesso à justiça tem basicamente duas grandes finalidades: construir e garantir o funcionamento de um sistema jurisdicional que possibilite que todos os indivíduos possam buscar a tutela jurisdicional (direito de ação, da ampla defesa e do contraditório) de forma igualitária e que este sistema jurisdicional seja eficaz em

aplicar e distribuir a justiça; em outras palavras, que a Justiça seja eficiente e justa.

O acesso à justiça em seu sentido material denota a existência de um ordenamento jurídico justo do ponto de vista de sua aplicação, isento e equilibrado entre todos os sujeitos, dentro dos limites e garantias constitucionais e observados os direitos humanos fundamentais.

Em essência, o acesso à justiça não se deve limitar ao direito que cada indivíduo tem buscar a tutela jurisdicional estatal (Poder Judiciário). Para, além disso, deve ser igualitário, sem qualquer forma de discriminação de ordem social ou econômica que inviabilize ou prive aqueles menos favorecidos do direito de acessar a referida tutela jurisdicional.

Como visto, o legislador originário de 1988 inseriu no texto constitucional a garantia de acesso à tutela jurisdicional, quando dispôs que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito” (artigo 5º, inciso XXXV). Ao mesmo tempo, consignou que o Estado não poderá furtar-se de garantir que todos os indivíduos, de forma igualitária, possam exercer o seu direito fundamental de demandar em juízo para defender um direito lesado ou ameaçado.

Na esfera da Administração Pública, os princípios aplicáveis ao acesso à tutela jurisdicional estatal também têm incidência nos processos administrativos voltados para a solução de conflitos entre o Estado/Administração Pública e seus administrados.

As demandas administrativas, também denominadas “contencioso administrativo”, dizem respeito aos conflitos que ocorrem na esfera da Administração Pública, tanto nas demandas internas (processos administrativos de sindicância) como nas externas (entre a Administração Pública e os administrados).

O acesso à justiça administrativa se materializa com o processo administrativo, que, assim como o processo judicial, deve seguir normas e princípios processuais, em especial os da ampla defesa e do contraditório, garantidos às partes.

Não é demais lembrar que o acesso à justiça administrativa, mediante o devido processo administrativo, insere-se na esfera das demandas extrajudiciais, mas não deve ser levado a cabo sem a observância de procedimentos e ritos processuais constantes do processo civil, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro ainda carece de um Código de Processo Administrativo.

O processo administrativo (contencioso administrativo) é uma função da Administração Pública, assemelha-se à função do Poder

Judiciário, mas não se confunde com a função administrativa propriamente dita, inerente ao Poder Executivo. Trata-se de um processo cuja finalidade é resolver ou solucionar algum conflito entre a Administração Pública e os administrados na seara administrativa.

Um aspecto que também merece ser destacado se refere ao fato de que nos processos administrativos a Administração Pública ocupa dois papéis: um de parte (sujeito ativo ou passivo); outro de julgador (uma vez que toda a administração do processo é realizada por agentes públicos investidos de poderes para tal). No outro polo, o administrado figura como parte e, portanto, a ele devem ser assegurados os direitos processuais constitucionais e infraconstitucionais para que o processo administrativo possua legitimidade e validade; do contrário, poderá ser levado à apreciação do Poder Judiciário, a quem caberá invalidar ou anular o processo, no todo ou em parte.

Ressalta-se que o amplo acesso à justiça ambiental deve abranger e contemplar mecanismos voltados para a construção de medidas e garantias efetivas que propiciem aos indivíduos, por meio do devido processo administrativo, a proteção preventiva no caso de ocorrência de um dano a determinado bem ambiental, e assegure ao suposto infrator o direito de defesa com os princípios constitucionais a ele inerentes, com vistas a um corpo administrativo eficiente e especializado para evitar a judicialização como único meio capaz de garantir a aplicação do direito às demandas ambientais.

A origem do processo administrativo-ambiental, especificamente, é a lavratura do auto de infração, que deve ser emitido por agentes públicos investidos de competência para tal, nos termos do art. 70, § 1º, da Lei n. 9.605/1998. Poderá, também, ser instaurado mediante provocação (representação) por qualquer cidadão ao Poder Público/Administração Pública, ou por iniciativa de autoridade competente (Ministério Público ou a própria Administração Pública). Lavrado o auto de infração ambiental, inicia-se o processo administrativo-ambiental, que tem como finalidade, além de apurar a existência de um dano ao meio ambiente, promover a justiça ambiental.

O processo administrativo-ambiental deve, portanto, desenrolar-se dentro das normas e dos princípios do processo em geral, tendo por base ou referência os ritos do processo civil, como instauração, instrução, defesa, relatório, julgamento e recurso. Deve, ainda, garantir, nos termos do artigo 5º, incisos LIV, LV e LXXVIII, da Constituição Federal e dos artigos 70, § 4º, e 71 da Lei n. 9.605/1998, o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, sob pena de nulidade processual.

Por se tratar de procedimento extrajudicial, os processos administrativo-ambientais devem ser céleres, sem, no entanto, deixar de respeitar os princípios constitucionais inerentes às demais demandas jurisdicionalizadas.

Em relação aos processos administrativo-ambientais, digna de nota é a possibilidade de exercício de defesa pelo próprio administrado, que, regra geral, demonstra-se frágil em razão da falta de conhecimentos técnico-jurídicos, o que o coloca em uma posição de inferioridade (hipossuficiência) em relação à Administração Pública. Tal situação revela ainda o desequilíbrio que existe entre indivíduos mais abastados e menos favorecidos, quando os primeiros – em regra os autuados mais habituais e os verdadeiros infratores – compreendem as consequências do processo administrativo e contratam advogado para apresentação de defesa, ou mesmo utilizam corpo jurídico de sua própria empresa para tal, e os segundos, hipossuficientes, muitas vezes apresentam defesas despidas de qualquer técnica jurídica e até ininteligíveis, consubstanciando flagrante ausência de defesa no processo.

No contexto do contencioso administrativo-ambiental, embora a Constituição Federal, em seu artigo 133, disponha que o advogado é imprescindível para a administração da justiça, em geral, nos processos administrativo-ambientais nem sempre há a presença de advogado na defesa do indiciado por crimes ambientais.

O reconhecimento constitucional da indispensabilidade ou imprescindibilidade do advogado para a administração da justiça também se aplica aos processos administrativos, entre eles, os da esfera ambiental, uma vez que, embora os processos administrativos orbitem na esfera extrajudicial, a atuação de um advogado se coloca como garantia de que a Administração Pública respeitará todos os trâmites e ritos processuais.

Feitas essas considerações, é o momento de, em relação aos objetivos aqui propostos e com base na legislação constitucional e infraconstitucional, na doutrina e na jurisprudência sobre o sistema processual administrativo-ambiental, apresentar as inferências que o estudo permitiu extrair, não sem antes percorrer o caminho da complexidade da prova técnica nos processos administrativo-ambientais; da aplicabilidade dos princípios constitucionais inerentes à Administração Pública aos processos administrativos; dos atos administrativos como instrumentos de atuação da Administração Pública; e da necessidade da atuação do advogado nos processos administrativo-ambientais como garantia do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

Para esse desiderato, considera-se importante retomar as questões-problema previamente definidas e que nortearam a reunião de um referencial de base que permitisse construir uma resposta para cada uma.

- a) Os princípios constitucionais processuais, em especial os do devido processo legal, da segurança jurídica, da igualdade das partes, da ampla defesa e do contraditório, e do duplo grau de jurisdição, são efetivamente aplicados nos processos administrativo-ambientais?
- b) Atualmente, existe a obrigatoriedade (imprescindibilidade) de utilização da defesa técnico-jurídica mediante atuação de advogado devidamente habilitado nos processos administrativo-ambientais?
- c) A falta de exigibilidade da defesa técnico-jurídica por meio da atuação de advogado devidamente habilitado nos processos administrativo-ambientais sobrecarrega o Poder Judiciário brasileiro?

Pois bem. Embora o conteúdo do texto constitucional e das legislações infraconstitucionais se aplique aos processos administrativos em geral e aos ambientais em especial, na prática ainda paira um ranço de autoritarismo sobre a Administração Pública nesta seara específica. Em regra, nas demandas administrativas, o demandado acaba induzido pela disposição legal de dispensa de advogado e, em consequência, pelos agentes da própria Administração Pública, quando consultados pelo suposto infrator, sobre a possibilidade de se autodefender, ou seja, a fazer uso do *jus postulandi*, sem, no entanto, possuir conhecimentos técnico-jurídicos necessários para tal. Não obstante a tendência de confirmação dos atos administrativos lavrados pelos próprios agentes autuadores e do descumprimento de direitos fundamentais ao longo dos processos administrativos ambientais, esse protagonismo da autodefesa acaba colocando o administrado em condição de hipossuficiência em relação à Administração Pública, levando-o a um caminho inicialmente inimaginável de imposição de demolições, multas e tantas outras sanções e consequências, justamente em face da autoexecutoriedade dos atos administrativos.

O texto constitucional prevê que o advogado é indispensável à administração da justiça, mas nos processos administrativos a sua atuação é facultada por força do inciso IV do artigo 3º da Lei n. 9.784/1999. Essa facultatividade, na verdade, prejudica o exercício da ampla defesa e do contraditório por parte do administrado/cidadão nas relações processuais administrativas de índole ambiental e acaba,

además, induzindo os administrados a demandar em condições de desigualdades técnicas e jurídicas em face do poder da Administração Pública, causa, não raro, de perda da demanda por parte do administrado.

Cotidianamente, verifica-se que, inconformado, o administrado que pode arcar com os custos de uma demanda judicial, recorre – porque tem este direito – ao Poder Judiciário como segunda via de solução para o processo administrativo do qual saiu derrotado perante a Administração. Esse movimento em busca da tutela jurisdicional tanto contribui para abarrotar e congestionar o Judiciário com demandas que poderiam ter sido solucionadas já na sua origem – na esfera administrativa – caso a lei exigisse a presença do advogado em todos os processos administrativos, como revela a atividade administrativa como inócua, trafegando na contramão do princípio constitucional da eficiência, inserido pelo art. 3º da Emenda Constitucional n. 19/1998.

A tese de imprescindibilidade da presença de advogado nos processos administrativo-ambientais, embora o inciso IV do artigo 3º da Lei n. 9784/1999 faculte a assistência por advogado (salvo quando a lei assim o determinar) se fortifica ante o argumento de que este profissional possui os conhecimentos técnico-jurídicos necessários para demandar contra a Administração Pública, em nome do administrado. Só com o suporte do advogado, o suposto infrator verá a sua relação jurídica, mesmo na esfera extrajudicial, ser tratada de forma igualitária na medida em que será possível manusear com habilidade as técnicas processuais, em especial a produção de provas e o conhecimento das leis, além de assegurar para o seu representado o devido respeito às garantias constitucionais indispensáveis como a ampla defesa e o contraditório.

Em reforço ao mencionado linhas atrás, com esses aportes, procurou-se demonstrar que, embora existam dispositivos inseridos no texto constitucional de que o advogado é imprescindível para a administração da justiça em seu sentido amplo (que também se aplica ao contencioso administrativo), no cotidiano dos processos administrativo-ambientais a defesa técnica exercida por advogado devidamente habilitado ainda é pouco usual, o que prejudica os administrados e os coloca em condição de inferioridade em relação à Administração Pública.

Por derradeiro, cumpre ressaltar que a presente pesquisa não teve a pretensão de esgotar, em definitivo, a temática proposta. A esperança é, portanto, que sirva de estímulo para futuros estudos sobre a obrigatoriedade e não a faculdade da assistência de advogado nos

processos administrativo-ambientais especificamente, vislumbrando-se aí uma omissão do legislador na esfera do processo administrativo-ambiental, em face de não ter tornado obrigatória a representação por advogado, na legislação aplicável à espécie, incidindo subsidiariamente, em função desta ausência de previsão, o conteúdo do inciso IV do artigo 3º da Lei n. 9.784/1999.

REFERÊNCIAS

ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental: narrativas de resistência ao risco social adquirido. In: **Encontros e Caminhos**: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores. Brasília: MMA, 2005.

AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

ARAÚJO, Lilian Alves de. Perícia ambiental em ações civis públicas. In: CUNHA, Sandra Baptista; GUERRA, Antônio José Teixeira (Org.). **Avaliação e perícia ambiental**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998..

_____. Perícia ambiental. In: CUNHA, Sandra Batista; GUERRA, Antonio José Teixeira (Org.). **A questão ambiental**: diferentes abordagens. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

ATHANÁSIO, João Batista. **Cadernos de direito processual civil**. Curitiba: Juruá, 1997. v. I.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2003.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BAGGIO, Antonio Maria. A inteligência fraterna: democracia e participação na era dos fragmentos. In: _____ (Org.). **O princípio esquecido**: exigências, recursos e definições da fraternidade na política. São Paulo: Cidade Nova, 2009. v. 2.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BAPTISTA, Sônia Márcia Hase de Almeida. **Direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1997.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio A. **Curso de processo civil**. 3. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1996. v. 1.

BARACHO, José Alfredo Oliveira. Processo constitucional. In: _____ (Org.). **Direito processual constitucional: aspectos contemporâneos**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BARBIERI, Cristina Barrazzetti. Laudo pericial em crimes ambientais. In: TOCCHETTO, Domingos (Org.). **Perícia ambiental criminal**. São Paulo. Millennium, 2010.

BARBOSA, Júlio Cesar Tadeu. **O que é justiça**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BARROS, Aidil J. da Silveira; LEHFELD, Neide A. de Souza. **Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica**. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)**. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf p. 24>. Acesso em: 18 nov. 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 2.

BATISTA, Marcelo Bernardes. Devido processo legal no processo administrativo disciplinar: Súmula vinculante nº 5 do STF e direito à ampla defesa. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2.837, 8 abr. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18863>>. Acesso em: 01 maio 2016.

BEDAQUE, José Roberto Santos. Garantia da amplitude de produção probatória. In: CRUZ E TUCCI, José Rogério (Coord.). **Garantias constitucionais do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. **Efetividade do processo e técnica processual**. São Paulo: Malheiros, 2007.

BENJAMIM, Antonio Herman V. A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: o caso da América Latina. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1994.

_____. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Edis (Org.). **Ação civil pública – Lei 7.347/85** – Reminiscências e reflexões após 10 anos de aplicação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à justiça**: um problema ético-social no plano da realização do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Ediuoro, 1997.

BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. Acesso à justiça e as dimensões materiais da efetividade da jurisdição ambiental. **Revista Jurídica – CCJ**, Blumenau, SC, v. 15, n. 30, p. 111-136, ago./dez. 2011. ISSN 1982-4858. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/3061>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **O novo em direito ambiental: direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BOUSFIELD, Rodrigo. Devido processo administrativo ambiental na CTNBIO e CNBS. **Revista CEJ**, Brasília, ano XIV, n. 50, p. 40-51, jul./set. 2010.

BRAGA, Thiago Silva. **Responsabilidade ambiental: os mecanismos do direito na reparação dos danos e preservação do meio ambiente.** 22.11.2011. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_2/thiago_braga.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 64/2010, pelo decreto nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **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: 28 abr. 2016.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 1º maio 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP 447639 - PR (2002/0086766-8). Primeira Turma. Rel. Min. José Delgado. Brasília, DF, 7 de novembro de 2002.. DJU 09.12.2002. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7535615/recurso-especial-resp-447639-pr-2002-0086766-8/inteiro-teor-13147547>>. Acesso em: 10 maio 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. Primeira Região. AC 199801000364398 - BA - Quarta Turma. Rel. Juiz I´talo Mendes. Brasília, DF, DJU 21.06.2001 - p. 51 Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=20&pagina=1319&data=07/12/2010&captchafield=fristAccess>>. Acesso em: 10 maio 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. Quarta Região. APELREEX 5005845-38.2013.404.7205, Quarta Turma, Relatora p/ Acórdão Vivian Josete Pantaleão Caminha, juntado aos autos em 17/07/2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=APELREEX+5005845-38.2013.404.7205&rlz=1C1AVNE_enBR669BR669&oq=APELREEX+5005845-38.2013.404.7205&aqs=chrome..69i57.6147j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 10 maio 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. 4ª Região. AC 5002506-23.2012.404.7006, Terceira Turma. Relator p/ Acórdão Fernando Quadros da Silva, D.E. Porto Alegre, RS, 16 de maio de 2013. Disponível em: <[trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/322167241/agravo.../inteiro-teor-322167298](http://4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/322167241/agravo.../inteiro-teor-322167298)>. Acesso em: 10 maio 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. 4ª Região. EMBARGOS INFRINGENTES Nº 5000970-08.2011.404.7007/PR. Relator Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Revista do Tribunal Regional Federal. 4ª Reg. Porto Alegre, a. 25, n. 84, p. 1-680, 2014, p. 230-231. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br/trf4/revistatrf4/arquivos/Rev84.pdf?>>. Acesso em: 26 maio 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. 4ª Região. 3ª Turma. Apelação Cível n. 5005563-88.2013.404.7208/SC. Relator Des. Federal. Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Porto Alegre, 14 de novembro de 2013. Publicação DE 22/08/2014.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação do estado. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, Malheiros, n. 2, p. 82-88, 1993.

BRYCH, Fabio. Teoria geral dos atos administrativos no direito público brasileiro. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 46, out. 2007.

Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2380>. Acesso em: 7 fev. 2016.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. Coimbra: Almedina, 1991. t. I.

CAMOZZATO, Mauro Marafiga; LOUREIRO, Mônica Michelotti; SILVA, Thaís Camponogara Aires da. A justiça ambiental e o acesso à informação na construção da cidadania ambiental. **Anais...** 2º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), 04, 05 e 06 jun. 2013, Santa Maria, RS. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/5-3.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2016.

CAPELLI, Sílvia. Novos rumos do direito ambiental. In: HAUSEN, Enio Costa; TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; ALVARES, Pércio Brasil. (Org.). **Temas de direito ambiental**. Uma visão interdisciplinar. Porto Alegre: AEBA, APESP, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, Carlos Gomes de. **Introdução ao direito ambiental**. [s.l.]: Verde Pantanal, 1990.

CARVALHO, Rodrigo Janoni. **Notas sobre o sistema administrativo brasileiro**. 17.09.2011. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=4084>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CASTILHO, Ricardo. **Acesso à justiça**: tutela coletiva de direitos pelo Ministério Público: uma nova visão. São Paulo: Atlas, 2006.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. **Socioambientalismo e justiça ambiental como paradigma para o sistema jurídico-ambiental**: estratégia de proteção da sociobiodiversidade no tratamento dos conflitos jurídico-ambientais. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1736>. Acesso em: 7 fev. 2016.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. AC 2005.0022.3396-9/1. Terceira Câmara Cível. Rel. Des. José Arísio Lopes da Costa. Fortaleza, DJCE 28/11/2007, p. 28. Disponível em: <<http://www.tjce.jus.br/transparencia/consulta-processual/>>. Acesso em: 10 maio 2016.

CESAR, Alexandre. **Acesso à justiça e cidadania**. Cuiabá: EdUFMT, 2002.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; PIERRI, Andréa de Toledo. **Teoria e prática do direito tributário**: de acordo com a Lei Complementar n. 118/2005 e a nova Lei de Falências. São Paulo: Saraiva, 2005.

CICHOKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**. Curitiba: Juruá, 2000.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

COLUCCI, Maria da Glória Lins da Silva. **Lições de teoria geral do processo**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 1999.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente**: I florestas. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

COZER, Felipe Rodrigues. **Reformatio in pejus nos processos administrativos sancionadores**. 122f. Monografia (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1974. v. 6.

_____. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 1992. v. 4.

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

CRUZ, José Luiz da Silva. O princípio da eficiência da administração pública. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 22 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.37624&seo=1>>. Acesso em: 23 out. 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Max Limond, 2008.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2009. v. 1.

_____. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento**. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2010. v. 1.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Instituições de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. III.

_____. _____. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. v. II.

_____. _____. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. I.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DROMI, Roberto. **Procedimiento administrativo**. Tucuman: UNSTA, 1982.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 8. ed. Atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FARIA, Alessandra Maria de Almeida. **A aplicação dos princípios da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo disciplinar**. Monografia (Especialização em Direito Processual) - Universidade Católica de Brasília. Brasília, DF, 2006.

FARIAS, Talden. Competência legislativa em matéria ambiental. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1.405, 7 maio 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9811>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

FARINHA, Renato. **Direito ambiental**. Leme, SP: CL Edijur, 2006.

FATOS EM DIA. **Queimar maquinários**. Disponível em: <<http://www.fatosemdia.com.br/noticia/acao-do-ibama-e-ilegal-disse-o-presidente-da-oab-de-sinop>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERRAZ, Sérgio. Direito ecológico: perspectivas e sugestões. **Revista da Procuradoria Geral do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, PGRS, 1972.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 6. ed. Curitiba: Positivo, 2006.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Lex Limond, 1999.

FLORIANÓPOLIS. 3ª Vara da Fazenda Pública – Comarca da Capital. Autos nº 023.12.009126-0. Juiz Hélio do Valle Pereira. Sentença prolatada em 30.05.2012. Publicação 06.06.2012.

FLORIANÓPOLIS. 3ª Vara da Fazenda Pública – Comarca da Capital. Autos nº 0306939-83.2015.8.24.0023. Juiz Hélio do Valle Pereira. Relação 0479/2-15. Publicação em 03.06.2015, Diário n. 2123.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. [Apostila]. Fortaleza: UEC, 2002.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

FROMONT, Michel. **Droit administratif des Etats européens**. Paris: PUF, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Marcelo Kokke. **Responsabilidade civil: dano e defesa do consumidor**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

GONÇALVES, Rodrigo Allan Coutinho. A imperatividade como atributo do ato administrativo e o poder extroverso do Estado. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4.060, 13 ago. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30871>>. Acesso em: 27 dez. 2015.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro: teoria geral do processo e auxiliares da justiça**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. I.

GUIMARÃES, Verônica Bezerra. As competências federativas para o controle da poluição do ar causada por veículos automotores. In: KRELL, Andreas J. (Org.). **A aplicação do direito ambiental do estado federativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GUTIERRES, Henrique Elias Pessoa. **Perícia ambiental**: aspectos conceituais, metodológicos e técnicos. Monografia (Especialização em Licenciamento Ambiental) - Universidade Gama Filho. Rio de Janeiro, RJ, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. 7. ed. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

LAZZARINI, Álvaro. Do procedimento administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 212, abr./jun. 1998.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo**: primeiros estudos. 4. ed. Porto Alegre: IOB - Informações Objetivas Publicações Jurídicas, 2001.

LEITE, José Rubens Moratto. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Karla Siciliano. **O princípio do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo denominado sindicância**. 75f. Monografia (Especialização em Direito Processual Civil) - Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, RJ, 2005.

LIMA, Leandro Flávio Machado de. **Da indispensabilidade do advogado no processo administrativo disciplinar**. 10 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/da-indispensabilidade-do-advogado-no-processo-administrativo-disciplinar>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Oliveira Mendes, 2002.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil**: teoria geral do processo. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 1.

_____ ; ARENHART, Sérgio Cruz. **Prova**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito processual civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1966. v. II

MASCARENHAS. Michel. **Tribunais de contas e poder judiciário: o sistema jurisdicional adotado no Brasil e o controle judicial sobre atos dos tribunais de contas**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

MATTEI, Juliana Flávia. **A perícia ambiental e a tutela jurídica do meio ambiente**. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1.075, 11 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8494>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

MATTHES, Rafael. Processo administrativo ambiental e cerceamento de defesa. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4.203, 3 jan. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31430>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição de 1946**. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954. v. III.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 24. ed. 1999.

_____. _____. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Luiz Carlos Figueira de. **Novos paradigmas da processualidade administrativa no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

MELLO, Rafael Munhoz. **O processo administrativo, o devido processo legal e a Lei 9.784/99**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46903/44548>>. Acesso em: 23 out. 2015.

MENDES, Thays Cristina Ferreira. Superação da classificação em ato administrativo vinculado e discricionário: teoria dos graus de vinculação. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2.724, 16 dez. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18043>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. t. V.

MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios constitucionais do direito administrativo. **Revista Virtual Direito Brasil**, Aldeia da Serra Santa de Parnaíba, SP, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ad.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

_____. **Impacto ambiental** – aspectos da legislação brasileira. 3. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MUKAI, Ana Cândida de Mello Carvalho. Responsabilidade administrativa por dano ambiental. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2645>. Acesso em: 10 dez. 2015.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

MUSSETTI, Rodrigo Andreotti. **Da hermenêutica jurídico-ambiental**. Disponível em: <<http://www.direito.adv.br>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

NASCIMENTO, Marina Georgia de Oliveira e. O princípio constitucional da proporcionalidade. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 14 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48589&seo=1>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

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

NETO, Pery Saraiva. **A prova na jurisdição ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

NUNES, Francisco Pizzette; PILATI, José Isaac. A fraternidade como princípio ético necessário para uma nova práxis coletiva e emancipatória em direitos humanos. **Revista Eletrônica de Direito – UFSM**, Santa Maria, RS, v. 9, n. 2, 2014.

OLESKOVICZ, José. Processo administrativo disciplinar: presença facultativa de advogado e obrigatória de servidor defensor dativo apenas na hipótese de revelia na fase de defesa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1.346, 9 mar. 2007. Disponível em: <<http://jus2.com.br/doutrina/texto.asp?id=9578>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

OLIVEIRA, Fernando Andrade de. Administração pública e ato administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, Malheiros, v. 1, p. 104-117, jan./mar. 1993.

OLIVEIRA, Márcia Lima Santos. O processo administrativo no estado de direito brasileiro. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 26 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36202&seo=1>>. Acesso em: 23 out. 2015.

OLIVEIRA, Ocimar Barros de. **Processo administrativo e democracia participativa**: participação do cidadão no processo administrativo: garantia fundamental do Estado Democrático de Direito. Leme, SP: JH Mizuno, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PACHECO, Celso Antônio. **Princípios do direito processual ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PADILHA, Norma Sueli. **Colisão de direitos metaindividuais e a decisão judicial**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2006.

PEREIRA, Igor Guimarães. Processo administrativo: representação por advogado e intimações. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 13 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46251&seo=1>>. Acesso em: 1º maio 2016.

PEREIRA DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias. **Em busca do acto administrativo perdido**. Lisboa: Almedina, 1996.

PEREZ, Miriam Azevedo Hernandez. A ofensa ao princípio da finalidade e a prática de ato da administração pública que desatenda fim prescrito em lei. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 78, jul. 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8097>. Acesso em: 10 dez. 2015.

PERLINGEIRO, Ricardo. A justiça administrativa brasileira comparada. **Revista CEJ**, Brasília, ano XVI, n. 57, p. 6-18, maio/ago. 2012.

PESSOA, Robertônio Santos. Neoconstitucionalismo, política e administração pública: dilemas a serem enfrentados. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 8, n. 39, set. 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30750>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 18.

POLIPPO, Micheli. **O controle judicial de políticas públicas em matéria ambiental**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, SC, 2008.

PORFÍRIO FILHO, Antônio. **O processo administrativo**. 03.08.2010. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4463>. Acesso em: 20 dez. 2015.

PORTA, Marcos. **Processo administrativo e o devido processo legal**. São Paulo: Quartier Latim, 2003.

PORTANOVA, Rui. **Princípios do processo civil**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PRADO, Alessandra Rapassi Mascarenha. **Proteção penal do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2000.

PUGLIESE, Roberto J. A constituição, a advocacia e o advogado. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 84, v. 713, p. 296-297, março 1995.

REBELLO FILHO, Wanderley. **Guia prático de direito ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. **Terceiro setor: regime jurídico das OSCIPS**. São Paulo: Método, 2006.

RIBEIRO, Pedro Barbosa. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo**. 2. ed. Porto Alegre: Sintase, 1996. v. I, t. 2.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROBERT, Cintia; SEGUIN, Elida. **Direitos humanos, acesso à justiça: um olhar da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, Malheiros, n. 17/05-33 1997.

RODRIGUES, Horácio Vanderlei. **Acesso à justiça no direito brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SALGE JR, Durval. **Instituição do bem ambiental pela Constituição Federal de 1988: seus reflexos jurídicos ante os bens da União**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SAMPAIO, Francisco José Marques. **Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998.

SANCHES, Marcela Aragão. **A indispensabilidade da defesa técnica nos processos administrativos disciplinares**. Monografia (Graduação em Direito) - Centro Universitário de Brasília - UNICEUB, Brasília, DF, 2011.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. AC 2008.059784-4, Rel. Des. João Henrique Blasi; AC 2010.057002-7, rel. Des. Substituto Ricardo José Roesler, Autos nº 0074141-63.2009.8.24.0023, Juiz Hélio do Valle Pereira, dec. Florianópolis, prolatada em 7.11.2012. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20688918/apelacao-civil-ac-597844-sc-2008059784-4-tjsc/inteiro-teor-20688919>>. Acesso em: 10 maio 2016.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento: AI 370331 SC 2010.037033-1. Terceira Câmara Direito Público. Rel. Des. Pedro Manoel Abreu. Florianópolis, SC, 13 de maio de 2011. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19667962/agravo-de-instrumento-ai-370331-sc-2010037033-1>>. Acesso em: 10 maio 2016.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível em Mandado de Segurança MS 386544 SC 2006.038654-4. Quarta Câmara Direito Público. Rel. Jânio Machado. Florianópolis, SC, julgamento, 14 de março de 2008. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6329239/apelacao-civel-em-mandado-de-seguranca-ms-386544-sc-2006038654-4>>. Acesso em: 10 maio 2016.

SANTOS, Celeste Leite dos. **Crimes contra o meio ambiente: responsabilidade e sanção penal**. 3. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

SANTOS, João Batista de Siqueira. **Processo administrativo disciplinar**. 130f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Curitiba, 2011.

SANTOS, Lucas Leonardo Souza. O princípio da razoabilidade no direito administrativo. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10456&revista_caderno=4>. Acesso em: 29 nov. 2015.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1.

_____. _____. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 2.

SANTOS, Nivaldo dos. **Da negação do acesso à justiça**. Disponível em: <<http://www.existencialismo.org.br/jornalexistencial/betanianegacao.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental à luz do “federalismo cooperativo ecológico” consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 71, jul./set. 2013.

SERRA, Lyndon Johnson Sousa. **Processo administrativo ambiental e os princípios da legalidade e da eficiência**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, Campina Grande, PB, 2011.

SILVA, Alexandre da. Estudo sobre o processo administrativo ambiental e a participação da CPPA do Estado de Santa Catarina na sua realização. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 313, 16 maio 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5283>>. Acesso em: 01 maio 2016.

SILVA, Américo Luís Martins. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. v. 1.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOARES, Carlos Henrique. **O advogado e o processo constitucional**. Belo Horizonte: Decálogo, 2004.

SOUZA, Gabriela Ribeiro de. **A inversão do ônus da prova no direito ambiental brasileiro**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_1/gabriela_souza.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

SOUZA, Jefferson Augusto Castelo Branco Furtado. Princípio da segurança jurídica. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, 11 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.30001&seo=1>>. Acesso em: 23 out. 2015.

SOUZA, Rafael Soares. **Justiça administrativa: o sistema brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2014.

SOUZA, Rogério de Oliveira. **Da hipossuficiência**. Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=f397314c-6e89-4e94-b2e9-d05e06d3b6ca&groupId=10136>. Acesso em: 29 abr. 2016.

SOUZA, Wanderley Welder de. **O exercício da competência judicante pelo Tribunal de Contas da União**. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2012.

TEIXEIRA, Bruno Cesar Gonçalves. Obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 65, jun. 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6131>. Acesso em: 10 dez. 2015.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

TERRES, Andrey. O princípio da moralidade no direito administrativo. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 54, jun. 2008. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2963>. Acesso em: 10 dez. 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento**. 46. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. v. 1.

TOLENTINO, Fernando Lage. **Princípio constitucional da ampla defesa, direito fundamental ao advogado e Estado de direito democrático: da obrigatoriedade de participação do advogado para o adequado exercício da defesa de direitos**Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2007.

TRAUMATURGO, Felner Assis; LIMA, Roberto Vieira Sathler; SABINO, Francisca Vânia. **Princípio da legalidade e princípio da segurança jurídica nos atos administrativos**. Disponível em: <<http://www.tce.ac.gov.br/portal/index.php/artigos/104-principio-da-legalidade-e-o-principio-da-seguranca-juridica-nos-atos-administrativos>>. Acesso em: 20 out. 2015.

TRISTÃO, Ivan Martins. **Acesso à justiça e a possibilidade dos meios alternativos de solução de conflitos em questões ambientais.**

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial, área de concentração Direito Processual Civil) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto N. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 2011.

VILAS-BÔAS, Renata Malta. Princípios constitucionais do direito processual civil. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set. 2011. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10180>. Acesso em: 11 jul. de 2015.

VIPIEVSKI JUNIOR, José Mário; SOUZA, Marina Marins de. A prescindibilidade da perícia para condenação por crimes ambientais. **Caderno Meio Ambiente e Sustentabilidade**, v. 4, n. 3, p. 217-231 | jul./dez. 2014.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira: subsídios para história do direito ambiental.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento.** 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. v. 1.

WATANABE, kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.