



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
CURSO DE DIREITO

PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL E OS
PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA

Aluno:

Lyndon Johnson Sousa Serra

Prof. M. Sc.:

Valfredo de Andrade Aguiar Filho

Campina Grande - PB

2011

LYNDON JOHNSON SOUSA SERRA

PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL E OS
PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro de Ciências
Jurídicas da Universidade Estadual da
Paraíba – UEPB, como parte dos
requisitos exigidos para Conclusão de
Curso de Graduação.

Prof. M.Sc.:
Valfredo de Andrade Aguiar Filho

Campina Grande – PB

2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

S487p Serra, Lyndon Johnson Sousa.
Processo administrativo ambiental e os princípios da legalidade e da eficiência [manuscrito] / Lyndon Johnson Sousa Serra.– 2011.
48 f.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2011.
“Orientação: Prof. Me. Valfredo de Andrade Aguiar Filho, Departamento de Direito Privado”.

1. Direito ambiental. 2. Administração pública. 3. Processo administrativo ambiental. I. Título.

21. ed. CDD 344.046

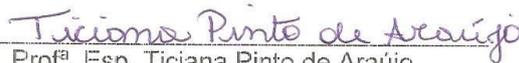
LYNDON JOHNSON SOUSA SERRA

PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL E OS
PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA

BANCA EXAMINADORA


Prof. M.Sc.: Valfredo de Andrade Aguiar Filho

Orientador
Universidade Estadual da Paraíba



Prof^a. Esp. Ticiane Pinto de Araújo
Avaliadora

Universidade Estadual da Paraíba



Prof^a. Esp. Renata Maria Brasileiro Sobral
Avaliadora

Universidade Estadual da Paraíba

Aprovado em: 17 de Junho de 2011

Campina Grande – PB

2011

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha esposa, Jacqueline, meu filho Lyndon J. Junior e minha filha Maria Luiza que compreenderam a minha ausência neste período.

A minha mãe e irmãs, pelo amor recíproco. A minha gratidão.

AGRADECIMENTOS

Ao Grande Arquiteto do Universo, pela dádiva da vida e pela oportunidade e graça que me foi concedida de estar concluindo mais uma etapa da minha vida;

A minha mãe, Luisa Lopes, a qual me ensinou, desde cedo, as primeiras e mais importantes lições de vida.

Às minhas irmãs, cunhados, sobrinhos(as) pois é no seio da minha família que encontro o incentivo e a acolhida necessária para a minha jornada de vida.

Aos professores do curso de bacharelado em Direito pela dedicação e paciência no decorrer do mesmo, pela amizade e compromisso com todos os alunos.

Ao professor da disciplina Direito Ambiental, Helio Santa Cruz, pela contribuição decisivamente para a elaboração deste trabalho, atenção e compreensão na sua orientação.

Aos colegas de curso, os quais, direta ou indiretamente contribuíram para o meu crescimento e amadurecimento humano e afetivo, com quem tive todo o prazer em trocar experiências e saberes díspares.

“A aplicação das leis é mais importante que a sua elaboração”. **Thomas Jefferson**

RESUMO

Esta monografia tem por objeto o estudo do Processo Administrativo Ambiental, consequências da previsão legal contida na Lei dos Crimes Ambientais que limita o prazo para julgamento do auto de infração em trinta dias, bem como os Princípios Jurídicos Constitucionais que servem de suporte as normas legais, dando ênfase ao da legalidade e da eficiência, assim como, a doutrina quanto ao Processo Administrativo Ambiental. Neste norte, abordamos o conceito de meio ambiente buscando o seu entendimento como bem jurídico a ser tutelado. Discorreremos também sobre o Direito Ambiental e Administrativo que regulam a matéria. Entretanto, deve-se ressaltar da importância à observância do prazo legal no julgamento do auto de infração ambiental, sob pena de infringir o princípio da legalidade e o princípio da eficiência, ambos constitucionalmente previstos. Não obstante, tratando o Poder de Polícia de forma genérica e ainda especificamente sobre este poder em matéria ambiental. Por fim, o estudo tenciona demonstrar que a Administração para garantir sua funcionalidade é necessária atuar sob o manto da legalidade e da eficiência, pois a ela não é dado o direito de impor aos administrados sanções que atinjam sua liberdade ou seu patrimônio, sem sua devida manifestação, em respeito às garantias constitucionais do devido processo legal, ampla defesa e do contraditório.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Administração Pública. Poder de Polícia. Processo Administrativo Ambiental.

ABSTRACT

This monograph has for objective the study of Environmental Administrative Lawsuit, results of legal prevision in the law of Environmental Crimes that limits the trial times of register of infraction in thirty days, as well as the constitutional legal principles, that make support to the legal norms, giving emphasis to the legality and to the efficiency, as, the doctrine regarding the Environmental Administrative Lawsuit. In this way, we approach the concept of environment searching for its understanding as legal own to be ward. We discuss about the Environmental and Administrative Law that regulate the matter. However, it should be emphasized the importance of the observance of the legal period of the trial record of environmental violations under penalty of violating the principle of legality and the principle of efficiency, both constitutional provisions. Regardless of; dealing with the power to Police in generic form and still specifically about this power in environmental matter. Finally, the study intends to demonstrate that the Administration to ensure its functionality is required perform under the mantle of legality and efficiency, because is not given the right to impose sanctions for administrated that attain their freedom or their patrimony, without its proper expression, in respect to the constitutional due process, legal defense and the contradictory.

Key-Words: Environmental, Public Administration, Power of Police, Environmental Administrative Lawsuit.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| 1. RELAÇÕES ENTRE DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO AMBIENTAL | 13 |
| 1.1. O DIREITO AMBIENTAL..... | 13 |
| 1.2. PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL..... | 16 |
| 1.3. DIREITO ADMINISTRATIVO: BREVES CONSIDERAÇÕES..... | 17 |
| 1.4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 18 |
| 1.4.1. Princípios constitucionais da administração pública..... | 21 |
| 2. O AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL | 24 |
| 2.1. O PODER DE POLÍCIA..... | 28 |
| 2.1.1. Atributos, classificação e limites do poder de polícia..... | 28 |
| 2.1.2. Conceito de Poder de Polícia..... | 30 |
| 3. O PROCESSO ADMINISTRATIVO | 33 |
| 3.1. FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO..... | 37 |
| 3.2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS..... | 38 |
| 3.3. PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO..... | 41 |
| 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 45 |
| REFERÊNCIAS | 47 |

INTRODUÇÃO

O modelo brasileiro de desenvolvimento na atualidade demonstra uma nova preocupação, na forma com que os recursos naturais são utilizados, na busca incessante por condições de vida cada vez melhores. Os problemas ambientais, nos últimos anos, têm aumentados consideravelmente, os recursos naturais passaram a ser visto como matéria prima geradora de novos produtos. A idéia de progresso tornou-se imperante, e toda essa problemática é impulsionada por uma sociedade que não tem limites, com hábitos e costumes fora do padrão de vida de um ambiente ecologicamente sustentável. Por outro lado, a explosão demográfica, principalmente nas grandes cidades, vem gerando um processo de urbanização em ritmos acentuados, trazendo sérios riscos ao meio ambiente urbano, promovendo efetivamente uma separação entre o homem e a natureza, e, como resultado o acirramento da degradação do ambiente natural, baseado simplesmente na falsa idéia de que a capacidade da natureza é inesgotável.

Todavia, os temas relacionados ao meio ambiente passaram a fazer parte do cotidiano das pessoas, a partir de então a questão ambiental ganhou mais dimensão na sociedade, não podendo ser mais encarada como um problema secundário. A natureza não pode ser explorada de modo irresponsável, tem que ser respeitada e preservada para as gerações futuras. O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos.

Com o advento da Conferência do Rio, em 1992 (ECO-92), com o objetivo de discutir políticas sobre meio ambiente, na busca do equilíbrio entre desenvolvimento e preservação dos recursos naturais, levou a uma crescente conscientização na proteção do meio ambiente, destacando o termo “desenvolvimento sustentável” definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades”.

Nessa Conferência foram produzidos mecanismos fundamentais entre eles a Agenda 21 onde foi ratificado o compromisso de adotar medidas que no

presente melhorarão a qualidade de vida na terra. Em 97 foi discutido e elaborado um protocolo no Japão denominado de “Protocolo de Quioto”.

Na gestão ambiental temos duas grandes áreas. A gestão ambiental pública e a gestão ambiental privada. A gestão ambiental pública passa pelo caminho da adoção de instrumentos e procedimentos para melhor controle das questões ambientais no país.

Nesse contexto, ressalta-se a importância do Direito Ambiental como instrumento eficaz na seara da tutela processual do meio ambiente. No Brasil há todo um ordenamento jurídico à disposição das questões ambientais, dentre eles, a Lei 6.938/81 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente com fundamento no Constituição Federal de 1988, nos arts. 22, IV, 24, VI, VIII e 225, trazendo as diretrizes, o conteúdo geral, os objetivos, os fins, os mecanismos, o sistema e os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e a Lei 9.605/98 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente, assim como, o Capítulo II do Decreto Federal nº 6.514/2008, no sentido da total execução destas metas.

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, trouxe novidades das mais salutares para o direito administrativo brasileiro, principalmente se considerarmos que já data de mais de uma década da promulgação da Constituição Federal em vigor, a qual deu origem, ou pelo menos deu maior ênfase, a princípios norteadores do direito processual, como, por exemplo, o do devido processo legal e da ampla defesa.

É necessário que sejam aplicadas as sanções previstas na lei, para os transgressores que não cumprem as medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação ambiental, com a aplicação das penas previstas na norma, como também perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, amparado pelo devido processo legal.

A presente monografia tem por fundamento elaborar um estudo sobre os efeitos e conseqüências da previsão legal contida na Lei dos Crimes Ambientais que limita o prazo para julgamento do auto de infração em trinta dias.

As infrações à legislação ambiental são apuradas por meio de processo administrativo próprio, iniciado com a lavratura do auto de infração, observados os ritos e prazos estabelecidos na Lei dos Crimes Ambientais.

A isso se presta a presente monografia. No primeiro momento, serão estudadas noções do Direito Ambiental, do Direito Administrativo e Administração Pública, suas origens e evolução, bem como os princípios norteadores da Administração Pública, o Auto de Infração e o Poder de Polícia Ambiental.

Posteriormente, será dedicado aos procedimentos previstos na legislação competente, a saber, do Processo Administrativo, as fases que compõem tais procedimentos e os princípios processuais adotados no processo administrativo.

Para finalizar, será abordada a temática dos Princípios Constitucionais do Direito Administrativo, e nesta seara registrar a aplicabilidade dos princípios da legalidade e da eficiência (este último introduzido pela Emenda Constitucional 19/98), porquanto, acredita-se, serem os mais pertinentes ao objetivo do trabalho, sem arresto da importância dos demais, disciplinando os desdobramentos dessa aplicação, no tocante a não observância do prazo legal no julgamento do auto de infração ambiental.

Para elaboração desta monografia utilizou-se o método dedutivo, através de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

O objetivo geral do presente trabalho é abordar o processo administrativo ambiental e os principais conceitos e características dos princípios constitucionais da administração pública. A linha de pesquisa será voltada com o objetivo de examinar e avaliar instrumentos legais, técnicos e administrativos contidos na Lei de Crimes Ambientais, no Decreto que regulamenta a mesma e na Lei que Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Além de buscar alternativas para descobrir, teoricamente, como combinar num mesmo momento a legislação pertinente com os atos administrativos praticados pelos agentes públicos na esfera Estadual e/ou Municipal dos órgãos ambientais.

Contudo, necessitou especificamente, focalizar sobre o Processo Administrativo Ambiental, procurando explicar sobre as sanções aplicadas, rito processual, observância da lei, e considerações sobre os princípios constitucionais.

A compreensão dos princípios e regras gerais do direito administrativo é essencial para que as autoridades ambientais exerçam as suas atividades de maneira correta e eficaz.

1 – RELAÇÕES ENTRE DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO AMBIENTAL

Luís Paulo Sirvinskas leciona que o Direito Ambiental trata-se de disciplina relativamente nova no direito brasileiro. E só recentemente adquiriu a sua autonomia com base na legislação vigente e, em especial, com o advento da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.¹ Pode-se afirmar que é um dos mais modernos ramos do direito, é multidisciplinar, utiliza-se de institutos de direito penal, civil e administrativo. Para tornar efetivas suas normas, o direito ambiental sugere uma relação entre o homem e o meio ambiente.

Quando se fala em Direito Ambiental, o conceito que provavelmente vem à mente é que este ramo trata de atividades de interesse público, e como tal, manifestou-se do Direito Administrativo. Nesta seara ambiental o Direito Administrativo sempre atuou como regulador das atividades exercidas pelo administrado.

O Direito Ambiental é na verdade, um desmembramento do Direito Administrativo, que vem evoluindo com desenvoltura ímpar e cobrando importância crescente, em face dos evidentes abusos predatórios causados pelo aumento da população e o natural avanço científico e tecnológico. O Direito Ambiental trabalha, essencialmente, com os seguintes itens: I - controle da poluição; II - preservação dos recursos naturais; III - restauração dos elementos naturais destruídos.²

Com efeito, o Direito Ambiental possui uma relação estreita com o Direito Administrativo, estes como partes do direito público que têm por objeto específico a função administrativa.

1.1 - O DIREITO AMBIENTAL

Direito ambiental é a ciência jurídica que estuda, analisa e discute as questões e os problemas ambientais sua relação com o ser humano, tendo por

¹ SIRVINSKAS, 2010: p. 96.

² FULGÊNCIO, 2007: p. 212.

finalidade a proteção do meio ambiente e a melhoria das condições de vida no planeta.³

O ilustre professor Luís Paulo Sirvinskias, faz uma observação quanto à natureza constitucional do Direito Ambiental, tratando-o como direito metaindividual, pois tutela bem de interesse difuso. Os interesses defendidos por esse novo ramo do direito não pertencem à categoria de interesse público (direito público) nem de interesse privado (direito privado).

Existem algumas correntes que analisam o Direito Ambiental como ramo do ordenamento jurídico, representado pelos princípios e regras legais que disciplinam a ação humana perante a natureza visando resguardar e preservar o meio ambiente.

Direito Ambiental é o complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.⁴

Como bem salienta a Constituição Federal de 1988 em seu art. 225, *caput*, bem de uso comum do povo:

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como 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.

Portanto, protege interesses que vão além dos individuais e atingem um número indeterminado ou indeterminável de indivíduos. Trata-se, por isso mesmo, de um direito difuso, espalhado pela sociedade, do qual todos são titulares.

No Brasil, em que pese o Direito Ambiental ser de formação recente, está incluso na Carta Magna (Constituição Federal de 1988, Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo VI, Do Meio Ambiente, Artigo 225, §§ e incisos), e nisso andou bem o legislador, tendo em vista a relevância da questão ambiental. Mesmo assim,

O Brasil está sempre na vanguarda das discussões ambientais. Há muitos juristas e ambientalistas preocupados com o meio ambiente. Essa questão não é uma preocupação apenas de um país, mas do mundo⁵.

³ SIRVINSKAS, 2010: p. 102.

⁴ MILARÉ, 2007: p. 759.

⁵ SIRVINSKAS, 2010: p. 89

No âmbito jurídico, é difícil definir meio ambiente, pois como bem lembra Edis Milaré, o meio ambiente pertence a uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído que definível, em virtude da riqueza e complexidade do que encerra⁶.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, nº 6.938/81, em seu artigo 3º, inciso I a seguir transcrito, define meio ambiente:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Esse conceito legal, entretanto, restringe-se ao chamado ambiente natural. Outros tipos de ambiente, todavia, já são estudados pelos ambientalistas, tais como o ambiente artificial (as cidades, por exemplo), o ambiente cultural (as tradições culturais) e o ambiente do trabalho.

Com o advento da Carta Constitucional, mediante a sua promulgação em 1988, a dogmática constitucional, seguindo a construção doutrinária e jurisprudencial de então, ampliou o conceito de meio ambiente, que em seu art. 225 buscou tutelar não só o meio ambiente natural, mas também o artificial, o cultural e o do trabalho, tal conceito foi bem recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Nos ensinamentos do constitucionalista José Afonso da Silva observa-se que a expressão meio ambiente denota certa redundância. O uso de tal expressão vem criando uma polêmica, sendo o termo meio ambiente criticado pela doutrina, pois meio é aquilo que está no centro de alguma coisa, como observa Luís Paulo Sirvinskas.⁷

A expressão meio ambiente, adotada no Brasil, é criticada pelos doutrinadores, porque meio e ambiente, no sentido enfocado, significam a mesma coisa. Logo, tal emprego importaria em redundância.

Contudo, a expressão meio ambiente já está consagrada na legislação, na doutrina, na jurisprudência e na consciência da população.⁸

⁶ SIRVINSKAS, 2010, p. 109.

⁷ Ibidem. p. 103.

⁸ Ibidem.

Assim, meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, assegurado pela Constituição como um direito fundamental de terceira geração, que está diretamente relacionado com o direito à vida das presentes e futuras gerações. Alguns estudiosos do tema entendem que mesmo uma legislação ambiental avançada, não é o bastante para a proteção do meio ambiente, pois lei e realidade não andam em harmonia.

Com efeito, tais direitos fundamentais não têm por objetivo a proteção de interesses individuais, mas sim do próprio gênero humano. A titularidade dos direitos de terceira geração é coletiva, por vezes indefinida e indeterminada.

Nesse contexto, Alexandre de Moraes, apresenta modernamente a definição do que seria direito fundamental de terceira geração, chamando-o de direitos de solidariedade ou fraternidade, englobando o direito a um meio ambiente equilibrado.

1.2 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Princípio é a base, o alicerce, o início de alguma coisa. É a regra fundamental de uma ciência. Há muitos princípios no ordenamento jurídico, mas nem todos têm força normativa.⁹ O direito ambiental fundamenta-se em diversos princípios. Como leciona Sirvinskas¹⁰ os princípios específicos do direito ambiental são: a) princípio do direito humano; b) princípio do desenvolvimento sustentável; c) princípio democrático ou da participação; d) princípio da prevenção (precaução ou cautela); e) princípio do equilíbrio; f) princípio do limite; g) princípio do poluidor-pagador; e h) princípio da responsabilidade social.

Existem outros princípios, que, no entanto prolongarão demais a discussão, sendo que os mais expressivos, ao nosso entender, estão dispostos acima.

⁹ SIRVINSKAS, 2010: p. 118.

¹⁰ Ibidem, p. 121.

1.3 DIREITO ADMINISTRATIVO: BREVES CONSIDERAÇÕES

O Direito Administrativo, como ramo do direito público, assume grande relevância no cenário jurídico, importando e incorporando princípios constitucionais. Neste cenário em que se desenvolvem simultaneamente a globalização e a regionalização, demanda o aprofundamento de certos aspectos técnicos que auxiliam na compreensão de um meio ambiente sustentável, aliado ao fato de que o Estado moderno está voltado para a proteção ambiental visando à preservação da natureza em todos os elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico.

No âmbito das políticas públicas cumpre ao Direito Administrativo como Direito Público observar de perto as transformações do Estado e da sociedade a fim de melhorar o controle e fiscalização das atividades, sempre que necessários, objetivando a sustentação de valores políticos, econômicos, sociais e ambientais, com a consciência ecológica voltada para a necessidade da preservação da natureza. Não mais, tem o Poder Público uma mera faculdade na matéria, mas está atado por verdadeiro dever.¹¹

Para Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo é conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

Uma conceituação bastante clara e abrangente do Direito Administrativo é a apresentada pela jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segundo a qual discorre:

O Direito Administrativo é o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a administração pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.¹²

Cada vez mais, cabe ao direito administrativo o aperfeiçoamento no sentido de diminuir atos escusos. Certamente onde há poder, há corrupção.

¹¹ MILARÉ, 2007: p. 151

¹² DI PIETRO, 2005: p. 52

A enciclopédia livre, Wikipédia, ao conceituar Direito administrativo como se pode notar:

É um ramo autônomo do direito público interno que se concentra no estudo do núcleo da Administração Pública e da atividade de seus integrantes. Tal disciplina tem por objeto os órgãos, entidades, agentes e atividades públicos, e a sua meta é a sistematização dos fins desejados pelo Estado, ou seja, o interesse público.¹³

De acordo com Carvalho Filho, o conceito de Direito Administrativo como sendo o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir.¹⁴

O Direito Administrativo integra o ramo do Direito Público, cuja principal característica é o fato de haver uma desigualdade jurídica entre cada uma das partes envolvidas, ou seja, a Administração Pública se encontra num patamar superior ao particular.

Esse ramo do Direito, rege todas as atividades administrativas do Estado, qualquer que seja o Poder que a exerce, ou o ente estatal a que pertença: se a atividade é administrativa, se sujeita aos comandos do Direito Administrativo.

Contudo, neste campo, para melhor entender o Processo Administrativo Ambiental é fundamental que se tenha como norte o Direito Administrativo, pois, através destes ramos do direito, encontraremos fundamentos e compreensão, principalmente no que se refere à defesa do meio ambiente.

1.4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A abordagem inicial deste tópico está voltada para a Administração Pública, para melhor entendermos é necessário estudar o conceito de Estado e a sua estrutura. Existem algumas correntes que analisam e definem Estado como uma organização política, com o fim específico e essencial de regulamentar, globalmente, as relações sociais entre os membros da população de seu território.

¹³ Wikipédia, enciclopédia livre, <http://pt.wikipedia.org> acesso em 25/11/2010

¹⁴ CARVALHO FILHO, 2010: p. 9

No entendimento de Meirelles, o estudo da Administração Pública, compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado.¹⁵ A Administração Pública é correlacionada com a organização do Estado e sua respectiva forma de governo, compreendendo a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. É segundo essa organização estatal que se desenvolve a estrutura administrativa.

Mister se faz ressaltar por José Afonso Silva - "que a organização administrativa no Estado federal é complexa, porque a função administrativa é institucionalmente imputada a diversas entidades governamentais autônomas, que, no caso brasileiro, estão expressamente referidas no próprio art. 37, de onde decorre a existência de várias Administrações Públicas: a federal (da União), a de cada Estado (Administração Estadual), a do Distrito Federal e a de cada Município (Administração Municipal ou local), cada qual submetida a um Poder político próprio, expresso por uma organização governamental autônoma."¹⁶

A Administração Pública é composta pelos três poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si e com funções reciprocamente indelegáveis (CF, art. 2º).

Analisada de forma restrita recebe o nome de Administração Pública todos os órgãos e entidades que integram o poder Executivo.

A Administração Pública tem como fim a realização do bem comum, ou seja, atender ao interesse da coletividade, desde a proteção das fronteiras, segurança da paz, até as mínimas necessidades comuns das pessoas.

Para Meirelles - Os fins da Administração pública se resumem num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se ele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.¹⁷

Em outras palavras, administração pública é a gestão dos interesses públicos por meio da prestação de serviços públicos, sendo dividida em administração direta e indireta.

A administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses

¹⁵ MEIRELES, 2004: p. 59

¹⁶ SILVA, 2009: p. 655

¹⁷ MEIRELES, 2004: p. 59

coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. José Tavares, citado por diversos autores, define administração pública como o conjunto de pessoas coletivas públicas, seus órgãos e serviços que desenvolvem a atividade ou função administrativa.¹⁸

A administração direta é aquela exercida pelo conjunto dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nesse caso, os órgãos não possuem personalidade jurídica própria, patrimônio, nem autonomia administrativa.

Quanto à administração indireta, o Estado transfere a sua titularidade ou execução das funções para que outras pessoas jurídicas, ligadas a ele, possam realizar. A administração indireta é composta pelas autarquias, fundações, sociedades de economia mista empresas públicas e outras entidades de direito privado. Tais entidades possuem personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa.

Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos.¹⁹

Os ensinamentos do Professor Manoel Erhardt atribui que Administração é a atividade desenvolvida pelo Estado ou seus delegados, sob o regime de Direito Público, destinada a atender de modo direto e imediato, necessidades concretas da coletividade²⁰.

Na lição de Maria Sylvia Zanella, Administração Pública pode classificar-se em: **Administração Pública em sentido objetivo**, que "refere-se às atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas", e **Administração Pública em sentido subjetivo**, que "refere-se aos órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal),

¹⁸ MORAES, 2003: p. 310

¹⁹ MEIRELES, 2004: p. 64-65

²⁰ Apostila: **Curso de Direito Administrativo**. <www.resumosconcursos.HPG.com.br>, p. 4

aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas."²¹ (grifo nosso)

Convém ressaltar que a finalidade da Administração é a busca pelo bem comum da coletividade administrada. Em razão disso toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Ato praticado que não seja em prol desse objetivo o mesmo será considerado ilícito e imoral.

1.4.1 – Princípios Constitucionais da Administração Pública

O estudo dos princípios é tema fundamental para a compreensão de qualquer ramo do Direito. São eles que dão ao sistema jurídico um sentido lógico, harmônico, racional e coerente. Vale lembrar que os princípios constituem as idéias centrais de um determinado sistema jurídico.

Na Constituição de 1988 encontram-se mencionados explicitamente como princípios os seguintes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último acrescentado pela Emenda 19/98 - Reforma Administrativa). Alguns doutrinadores buscam extrair outros princípios do texto constitucional como um todo, seriam os princípios implícitos. Outros princípios do direito administrativo decorrem classicamente de elaboração jurisprudencial e doutrinária.

Os princípios da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei Federal 9.784, de 29.1.99. Essa mesma norma diz que a Administração Pública deve obedecer aos princípios acima referidos.²²

²¹ DI PIETRO, 2005: p. 59

²² MEIRELES, 2004: p. 87.

Como visto, mesmo antes da lei que regulamentou o processo administrativo no âmbito federal, vários juristas já dedicavam boa parte dos seus estudos à identificação dos princípios norteadores do direito processual administrativo. De tal forma que já havia entre os autores certa uniformidade em relação à maioria dos princípios, restando uns poucos que eram adotados de forma exclusiva por um ou outro autor.

Assim serão discorridos conforme entendimento do douto Hely Lopes Meireles, os cinco princípios da Administração, expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988. Sua principal característica é serem de observância obrigatória a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, são estes os princípios:

Princípio da Legalidade - O princípio da legalidade seria, pela concepção da própria lei, atuação conforme a lei e o direito (art. 2º, inciso I da Lei nº 9.784 de 29/01/1999). Na clássica definição de Hely Lopes Meireles: A legalidade, como princípio da administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.²³

Princípio da Moralidade - A moralidade administrativa como princípio, segundo escreve Hely Lopes Meireles, constitui hoje pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública. Conforme assentado na doutrina, não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. Assim, o administrador, ao agir, deverá decidir não só entre o legal e o ilegal, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.²⁴

Princípio da Impessoalidade ou finalidade – Este princípio referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.²⁵

De certa forma, decorre deste princípio que o fim visado é de ser o do interesse público. A impessoalidade estabelece que a Administração Pública não deva conter a marca pessoal do administrador, ou seja, os atos públicos não são praticados pelo servidor, e sim pela Administração. Portanto é desvio de finalidade a

²³ MEIRELES, 2004: p. 87

²⁴ Ibidem, p. 89

²⁵ Ibidem, p. 91

Administração utilizar de sua competência para atingir fim diferente do interesse público.

Princípio da Publicidade – A administração pública encontra-se obrigada a publicar seus atos para que o público deles tenha conhecimento, e, conseqüentemente, contestá-los. Conforme lição de Hely Lopes Meirelles a Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Assim, A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade, quando a lei ou regulamento a exige.²⁶

Princípio da Eficiência - É o mais novo dos princípios. Fazendo parte da Constituição a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998. Este princípio exige que o exercício da atividade administrativa (atuação dos servidores, prestação dos serviços) atenda requisitos de 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.²⁷

²⁶ MEIRELES, 2004 p. 93

²⁷ Ibidem, p. 96

2 - O AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL

O auto de infração é o documento pelo qual se inicia o processo administrativo destinado a apuração da existência, ou não, da infração ambiental, descrevendo assim, as ações ou omissões caracterizadoras da suposta infração.²⁸

As infrações ambientais são apuradas mediante o processo administrativo específico, no qual é assegurado ao acusado o direito constitucional da ampla defesa e do contraditório.

Necessariamente, deve ser formal e preencher requisitos previstos na norma ambiental aplicável. O auto de infração é oriundo do poder de polícia que detém a administração pública e, por ser da espécie de atos administrativos punitivos, são vinculados à lei e devem respeitar, integralmente, o princípio da legalidade. No auto de infração não há de falar em informalidade ou discricionariedade, pois, é ato vinculado e punitivo e a *forma* é requisito inafastável ao cumprimento do devido processo legal, previsto na carta constitucional art. 5º, inciso LIV a seguir:

Art. 5º [...]

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

Para Hely Lopes Meirelles, a forma constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição, pois a inexistência da forma induz a inexistência do ato administrativo, viciando substancialmente o ato, tornando-o passível de invalidação.²⁹

A redação do dispositivo da Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, Lei dos Crimes Ambientais no seu art. 70, denomina que a infração administrativa ambiental é toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

²⁸ MILARÉ, 2007: p. 863

²⁹ MEIRELES, 2004: pp. 150-151

O auto de infração ambiental e posterior instauração de processo administrativo constituem atos de competência dos funcionários de órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), desde que designados para as atividades de fiscalização.

Uma vez que a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 225, *caput*, assegurou ser dever de todos a proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades acima mencionadas, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

A despeito dos estudos sobre o tema já citado acima, que tratam de atos vinculados e discricionários, é possível traçar um perfil mais seguro destes atos a partir da lição de Hely Lopes Meirelles.

Para este autor, atos vinculados são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização.³⁰ No ato vinculado, não há juízo de valoração, mas subsunção do fato concreto à norma. Juízo de conveniência e oportunidade é feito pela própria Lei. A lei regula inteiramente os vários aspectos de uma atividade não deixando margem de liberdade para o administrador.

Por atos discricionários, por sua vez, entende-se aqueles que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização.³¹ Nesta situação, ao contrário, a lei não é exaustiva, deixando margem para que o administrador escolha a melhor solução para o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência.

É bom lembrar que discricionariedade não se confunde com arbítrio, logo, a liberdade de que trata a definição é a outorgada pela lei ao administrador público para que este, mediante critérios de oportunidade (momento) e conveniência (adequação), possa escolher a alternativa mais adequada à solução para o caso concreto.

³⁰ MEIRELES, 2004: p. 164.

³¹ *Ibidem*, p. 166

Inadequado seria esquecer, também da lição de MILARÉ, ao discorrer sobre o tema, que o auto de infração que apresentar **vício sanável**³² e, desde que não acarrete lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, poderá ser **convalidado**³³ pela autoridade julgadora competente, mediante despacho saneador. O auto de infração que apresentar **vício insanável** deverá ser **declarado nulo** pela autoridade julgadora competente, que determinará o arquivamento do processo. Em ambos os casos é necessário prévio pronunciamento do órgão jurídico consultivo da Advocacia - Geral da União que atua junto à respectiva unidade administrativa.³⁴

Verifica-se, então, com relação ao disposto no Decreto nº 6.514, de 22 de Julho de 2008, art. 99, parágrafo único e art. 100 §§ 1º e 2º que trata do vício sanável e do vício insanável, oportuno, cumpre registrar:

Art. 99. O auto de infração que apresentar vício sanável poderá, a qualquer tempo, ser convalidado de ofício pela autoridade julgadora, mediante despacho saneador, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação.

Parágrafo único - Constatado o vício sanável, sob alegação do autuado, o procedimento será anulado a partir da fase processual em que o vício foi produzido, reabrindo-se novo prazo para defesa, aproveitando-se os atos regularmente produzidos.

Art. 100. O auto de infração que apresentar vício insanável deverá ser declarado nulo pela autoridade julgadora competente, que determinará o arquivamento do processo, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação.

§ 1º Para os efeitos do caput, considera-se vício insanável aquele em que a correção da autuação implica modificação do fato descrito no auto de infração.

§ 2º Nos casos em que o auto de infração for declarado nulo e estiver caracterizada a conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente, deverá ser lavrado novo auto, observadas as regras relativas à prescrição.

O autuado poderá, no prazo de vinte dias, contados da data da ciência da autuação, oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, conforme inciso I do art. 71 da Lei de Crimes Ambientais e art. 113³⁵ do Decreto nº 6.514/2008, ou,

³² Art. 6º, Parágrafo único, IN IBAMA 8/03 - Para os efeitos do estabelecido no *caput* deste artigo, considera-se vício sanável, aquele que a correção da autuação não implique em modificação do fato descrito no auto de infração.

³³ **Convalidação** - é o suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos. (MELLO, 2010: p. 473)

³⁴ MILARÉ, 2007: p. 864.

³⁵ Decreto nº 6.514, de 22 de Julho de 2008, Art. 113. O autuado poderá, no prazo de vinte dias, contados da data da ciência da autuação, oferecer defesa contra o auto de infração.

ainda, optar pelo pagamento da multa, como precisou o inciso IV da já citada Lei dos Crimes Ambientais.

Segundo MILARÉ, a falta de apresentação de defesa, como dispõe o art. 27 da Lei n.º 9.784/1999, e art. 10, §1º, IN IBAMA n.º 008/2003, não implica no reconhecimento da verdade dos fatos, nem impede ou restringe o exercício da defesa em fase posterior.³⁶

Cabe ao autuado a prova dos fatos que tenha alegado sem prejuízo do dever atribuído a autoridade julgadora para instrução do processo, e à Administração Pública, de acordo com o princípio da oficialidade, a busca da verdade material.

A defesa não será conhecida quando oferecida: fora do prazo; e por quem não seja legitimado.³⁷

Das questões abordadas acima pela doutrina, de modo a contextualizar melhor a temática deste capítulo, será apreciado o disposto no inciso II do art. 71 da Lei nº 9.605/1998, que estabelece trinta dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, visando, pois, elencar possíveis efeitos gerados por sua inobservância.

Assim como o auto de infração ambiental, o processo administrativo deve respeitar a determinação contida na legislação aplicável, sob pena de infringir o princípio da legalidade e, ainda, o princípio da eficiência, ambos constitucionalmente previstos.

A Administração por sua autoridade competente deverá julgar o auto de infração, no prazo de trinta dias, de conformidade com o já citado artigo da Lei dos Crimes Ambientais, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou a impugnação, mediante parecer prévio do órgão jurídico consultivo da respectiva unidade administrativa.

A decisão consistirá na homologação do auto de infração, com a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, notificando-se o autuado sobre o seu resultado. A inobservância do prazo para julgamento não torna nula a decisão da autoridade julgadora e nem o processo.

³⁶ MILARÉ, 2007: p. 865.

³⁷ Decreto nº 6.514/2008. Art. 131. O recurso não será conhecido quando interposto: I - fora do prazo; II - perante órgão ambiental incompetente; ou III - por quem não seja legitimado.

Dentro desse raciocínio, o art. 124 do Decreto nº 6.514/2008, que melhor revela essa aplicação, *in verbis*:

Art. 124. Oferecida ou não a defesa, a autoridade julgadora, no prazo de trinta dias, julgará o auto de infração, decidindo sobre a aplicação das penalidades.

§ 1º [...]

§ 2º A inobservância do prazo para julgamento não torna nula a decisão da autoridade julgadora e o processo.

2.1 – O PODER DE POLÍCIA

O Poder de Polícia, como atributo do Estado, tem função reguladora dos direitos individuais e coletivos para garantir a estes, absoluta predominância sobre aqueles. Impõe-se dentro da lei sendo, portanto o seu exercício limitado ao permissivo que o acompanha para balizar a ordem econômica e social. Portanto, imprescindível a condição de poder de polícia ao órgão competente para lavrar o auto de infração.

2.1.1 – Atributos, classificação e limites do poder de polícia

Manifesta-se fundamentalmente, como medida limitadora de direitos, cuja função primordial é assegurar um mínimo de ordem social, motivo pelo qual é dotado de atributos, são eles:

A auto-executoriedade - faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário.³⁸

A coercibilidade - imposição coativa das medidas adotadas pela Administração.³⁹ A coercibilidade é indissociável da auto-executoriedade.

³⁸ MEIRELES, 2004: p. 134.

E a discricionariedade - livre escolha pela Administração, da oportunidade e conveniência de aplicar sanções.⁴⁰ É a porção de liberdade outorgada pela lei ao administrador público, para que este, mediante critérios possa escolher a alternativa mais adequada à solução do caso concreto. A maioria dos atos fundamentados no poder de polícia são discricionários. Sendo, todavia, vinculada a atividade quando a lei estabelecer o seu modo e forma de atuação.

Celso Antonio Bandeira de Mello classifica o poder de polícia em sentido amplo e sentido estrito, da seguinte forma:

Em sentido amplo, abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo. É a atividade estatal destinada a condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos⁴¹.

Em sentido estrito, é a própria atuação da Administração, mediante atos concretos, aplicando as leis. Esta acepção mais limitada responde à noção de polícia administrativa. Assim, quem tem poder de polícia é o legislador, e a polícia administrativa é exercida pela administração.⁴²

Ensina-nos Meirelles que os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na Constituição da República (art. 5º).⁴³ Oportuno se torna dizer conforme citação na doutrina de Carvalho e Filho do ilustre douto Cretella Jr. que:

A faculdade repressiva não é, entretanto, ilimitada, estando sujeita a limites jurídicos: direitos do cidadão, prerrogativas individuais e liberdade pública asseguradas na Constituição e nas leis.⁴⁴ Mas, se autoridade ultrapassar o permitido em lei, incidirá em abuso de poder, corrigível por via judicial.⁴⁵

³⁹ MEIRELES, 2004 p. 136

⁴⁰ Ibidem, p. 135

⁴¹ MELLO, 2010: p. 822.

⁴² Ibidem, p. 822.

⁴³ MEIRELES, 2004: p. 133.

⁴⁴ CARVALHO FILHO, 2010: p. 94

⁴⁵ MEIRELES, 2004: p. 133.

2.1.2 – Conceito do Poder de Polícia

Para Hely Lopes Meirelles, Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.⁴⁶

Ademais, pode-se conceituar numa linguagem menos técnica, conforme o ensinamento do professor Hely Lopes Meirelles, ao sugerir, poder de polícia como mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual.⁴⁷

O conceito legal de poder de polícia está previsto no art. 78, parágrafo único, do Código Tributário Nacional, da seguinte forma:

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

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Na lição de SIRVINSKAS, esta definição se enquadra perfeitamente ao poder de polícia ambiental.⁴⁸

Outrossim, Poder de Polícia segundo esse autor, é a faculdade que tem a Administração Pública de limitar e disciplinar direito, interesse e liberdade, procurando regular condutas no seio da sociedade para evitar abuso por parte do poder do Estado.⁴⁹

Polícia administrativa, sobre esta definição, Celso Antônio Bandeira de Mello discorre como:

⁴⁶ MEIRELES, 2004 p. 129

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ SIRVINSKAS, 2010: p. 770.

⁴⁹ Ibidem, p. 770.

a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção ('non facere') a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo⁵⁰.

Posta assim a questão, conforme a doutrina de Paulo Affonso Leme Machado, citada por Édis Milaré que:

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes da concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão a natureza.⁵¹

A acepção é ampla de forma a abarcar vários instrumentos da política ambiental como o licenciamento, a atividade de fiscalização, monitoramento e realização de auditorias ambientais.

Convém ressaltar que o Poder de Polícia conforme lição de Édis Milaré, pode ser exercido diretamente ou por delegação; tal delegação, porém, requer esteio legal, não podendo ser arbitrária, nem ampla e indefinida.⁵²

É preciso insistir também no fato de que "o Poder de Polícia administrativa distingue-se de outras formas de poder de polícia, tanto em sua natureza quanto em seus métodos. Não é exercido por policiais, voltados preferencialmente para a manutenção da ordem pública, mas por profissionais técnicos capacitados que se ocupam de aspectos específicos do bem comum."⁵³

Conclui-se, com os conceitos já citados, que o fundamento do Poder de Polícia é a supremacia do interesse público sobre o individual. E a base legal desse fundamento está estabelecida na Carta magna de 1988:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

⁵⁰ MELLO, 2010: p. 837.

⁵¹ MILARÉ, 2007: p. 823

⁵² MILARÉ, 2007: p. 822.

⁵³ Ibidem, p. 823

IV – **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (grifo nosso)

Antes de tudo, significa perseguir sempre o interesse público. E em matéria ambiental, como já descrito acima, tal fundamento encontra-se no Art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Pois, é amplo o objetivo do Poder de Polícia, abrangendo bens, direitos e atividades, tornando a Polícia Administrativa presente em diversos campos de atuação da Administração Pública.

Cumpre-nos assinalar que segundo Carvalho e Filho a competência para exercer o poder de polícia é, em princípio, da pessoa federativa à qual a Constituição Federal conferiu poder de regular a matéria.

Os assuntos de interesse nacional ficam sujeitos à regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional sujeitam-se às normas e à política estadual; e os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal.⁵⁴

Registre-se, ainda, a competência administrativa para os atos previstos na legislação ambiental, para a aplicação regular do exercício do Poder de Polícia, que deverá ser aplicado por quem o detenha no âmbito da Administração Pública.

⁵⁴ CARVALHO FILHO, 2010: p. 84

3 – O PROCESSO ADMINISTRATIVO

É sabido que o auto de infração é o documento pelo qual se inicia o processo administrativo e a competência para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo, são dos funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), designados para as atividades de fiscalização, conforme descrito no art. 70, §1º da Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, Lei dos Crimes Ambientais. Podendo ser desencadeado por representação de qualquer do povo ou *de ofício* pela autoridade competente que tiver conhecimento da infração, nos termos do art. 70, §2º da mesma lei, a seguir:

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 Capitânicas 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.

A Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, Lei dos Crimes Ambientais, artigo 71, II, estabelece o prazo-limite de 30 (trinta) dias para o julgamento do auto de infração ambiental. O presente trabalho pretende abordar os efeitos e conseqüências desta previsão legal.

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

I - vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação;

II - trinta dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação;

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

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

Contudo, a Constituição Federal determina que a todos, no âmbito judicial e administrativo são assegurados o devido processo legal, a ampla defesa, o contraditório e a duração razoável do processo, nos termos do art. 5º, LIV, LV e LXXVIII; previstos também no § 4º, art. 70 da Lei n.º 9.605/98, e o seu art. 71 prevê prazos a serem observados no processo administrativo.

No tocante ao devido processo legal, objeto deste capítulo, na sua expressão, depara-se com uma série de princípios e normas legais constitucionais que deverão ser aplicadas no processo administrativo com a finalidade em alcançar um resultado amparado pela Constituição.

As infrações à legislação ambiental serão apuradas, como já estudadas, por meio de processo administrativo próprio, iniciado com a lavratura do auto de infração, observados os ritos e prazos estabelecidos na legislação.

O infrator será notificado para ciência do auto de infração, a fim de se dar cumprimento ao princípio da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e da motivação. O devido processo legal será analisado, no âmbito administrativo, em face da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Leis dos Crimes Ambientais) verificando a utilização, em relação à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Todavia, teremos como fundamento o art. 70, § 4º da lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, que vem fortalecer os princípios constitucionais do devido processo legal, ampla defesa e contraditório, expressos no art. 5º, incisos LIV e LV da Constituição Federal, quando da apuração das infrações administrativas, para que a parte interessada acerca do ato administrativo aplicado, possa se defender ou apresentar impugnações.

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.

Posta assim a questão, é de se dizer com base na compreensão de Meirelles,⁵⁵ de forma explícita e concisa, os conceitos de processo e de procedimento no âmbito administrativo, como também a distinção entre ambos:

Processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo;

Procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual.

O processo, portanto, pode realizar-se por diferentes procedimentos, consoante a natureza da questão a decidir e os objetivos da decisão. Observamos, ainda, que não há processo sem procedimento, mas há procedimentos administrativos que não constituem processo, como p. ex. os de licitação e concursos. O que caracteriza o **processo** é o ordenamento de atos para a solução de uma **controvérsia**; o que tipifica o **procedimento de um processo** é o modo específico do ordenamento desses atos.⁵⁶ [grifos do texto original]

O processo administrativo é o meio pelo qual a administração pública utiliza para exigir do particular determinada obrigação, seja de fazer, não fazer ou até mesmo a exigência de uma prestação pecuniária.

Celso Antonio Bandeira de Mello conceitua **Procedimento administrativo** ou **processo administrativo** como uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo. Isto significa que para existir o procedimento ou processo cumpre que haja uma sequência de atos conectados entre si, isto é, armados em uma ordenada sucessão visando a um ato derradeiro, em vista do qual se compôs esta cadeia, sem prejuízo, entretanto, de que cada um dos atos integrados neste todo conserve sua identidade funcional própria, que autoriza a neles reconhecer o que os autores qualificam como “autonomia relativa”.⁵⁷ (grifo nosso)

Odete Medauar expõe sobre o Processo Administrativo da seguinte forma: que a Constituição Federal de 1988 adotou a expressão processo administrativo ou utilizou o termo processo, o que significa não só escolha terminológica, mas sobretudo reconhecimento do processo nas atividades da Administração Pública como demonstra, de forma clara, quatro dispositivos, a saber:⁵⁸

⁵⁵ MEIRELES, 2004: p. 658

⁵⁶ MEIRELES, 2004: p. 658

⁵⁷ MELLO, 2010: p. 487

⁵⁸ *Apud* MEDAUAR, 1993: p. 11.

Art. 5º [...]

LV - 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;

LXXII - conceder-se-á habeas data... b) para retificação de dados quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso judicial ou administrativo;

Art. 37 [...]

XXI - ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública...;

Art. 41 [...]

§ 1º o servidor público estável só perderá o cargo: I em virtude de sentença judicial transitada em julgado; ou II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa. (grifos nossos)

No entendimento de SIRVINSKAS, procedimento administrativo é uma sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela administração. É o iter legal a ser percorrido pelos agentes públicos para a obtenção dos efeitos regulares de um ato administrativo principal.⁵⁹

Segundo o mesmo autor, o procedimento administrativo será orientado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, bem como pelos critérios mencionados no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999 (art. 95 do Decreto nº 6.514/2008), que será exposto no tópico mais adiante.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho processo é a relação jurídica integrada por algumas pessoas, que nela exercem várias atividades direcionadas para determinado fim.

É preciso insistir também no fato de que, “a relação jurídica, todavia, na qual sobressai o desempenho da função jurisdicional é o **processo judicial**, que, sem embargo de ser o mais notório, não é única modalidade de processo. Se a função primordial exercida no processo é a legislativa, estaremos diante do **processo legislativo**, e nele estará também presente relação jurídica entre vários agentes e órgãos. Por outro lado, se a função é a administrativa, a relação jurídica traduzirá **processo administrativo**, sendo da mesma forma inafastável as características do processo em geral”.⁶⁰

Com o advento da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999 ao regular as normas gerais sobre processo administrativo no âmbito da Administração Pública

⁵⁹ SIRVINSKAS, 2010: pp. 772-773

⁶⁰ CARVALHO FILHO, 2010: p. 1055

Federal, deu origem a expressão processo administrativo no amplo sentido, contemplando o processo administrativo de simples expedientes, nesse caso, o processo administrativo ambiental. O art. 5º da referida Lei declara que: o processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado.

O processo administrativo é um instituto do direito administrativo, importante ramo do direito público, em cujo ordenamento se orienta a Administração Pública na tarefa de organizar e bem gerir o Estado brasileiro. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) prestigiou o processo administrativo, eis que expressamente o inseriu em alguns dos seus trechos mais relevantes. Destarte, o status legal desse importante instituto de direito administrativo foi elevado ao patamar de norma constitucional.⁶¹

Entretanto, não se pode olvidar que o processo administrativo, portanto, deve ser considerado como:

Um instrumento de garantia da efetivação de direitos fundamentais num Estado democrático de direito, a disposição do cidadão, em relação à Administração Pública, para solucionar os conflitos de interesses entre ambos.⁶²

3.1 – FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Para a aplicação das sanções administrativas ambientais, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, deverão apurar as correspondentes infrações ambientais administrativas em respectivo processo administrativo ambiental, assegurando ao infrator os direitos constitucionais, observando os princípios do Processo Administrativo, bem como do Direito Ambiental.

De acordo com Meirelles as fases comuns ao processo administrativo propriamente dito – ou seja, a todo aquele destinado a propiciar uma decisão vinculante sobre atos, fatos, situações e direitos controvertidos perante o órgão

⁶¹ LUZ, Adriano da. **Princípios constitucionais da administração pública e a Lei nº 9.784/99**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1663, 20 jan. 2008. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10871>>. Acesso em: 9 nov. 2010.

⁶² MEDAUAR & SCHIRATO, 2010: p. 194

competente – são cinco e se desenvolvem nesta ordem: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento.⁶³

Serão mencionados a seguir os passos do Processo Administrativo Ambiental conforme lição de Meirelles⁶⁴:

Instauração – é a apresentação escrita do fato e indicação do direito que ensejam o processo. Quando provém da Administração deve consubstanciar-se em portaria, auto de infração, representação ou despacho inicial da autoridade competente; quando provocada pelo administrado ou pelo servidor deve formalizar-se por requerimento ou petição. O essencial é que a peça inicial descreva os fatos com suficiente especificidade, de modo a delimitar o objeto da controvérsia e a permitir a plenitude da defesa.

Instrução - é a fase de elucidação dos fatos, com a produção de provas da acusação no processo punitivo, ou de complementação das iniciais no processo de controle e de outorga, provas essas, que vão desde o depoimento da parte, as inquirições de testemunhas, as inspeções pessoais, as perícias técnicas, até a juntada de documentos pertinentes.

Defesa - 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 o processo.

Relatório – é a síntese do apurado no processo feito por quem o presidiu individualmente, ou pela comissão processante, com apreciação das provas, dos fatos apurados, do direito debatido, e proposta conclusiva para decisão da autoridade julgadora competente.

Julgamento – é a decisão proferida pela autoridade ou órgão competente sobre o objeto do processo. O essencial é que a decisão seja motivada com base na acusação, na defesa e na prova, não sendo lícito à autoridade julgadora argumentar com fatos estranhos ao processo ou silenciar sobre as razões do acusado, porque isto equivale a cerceamento de defesa e conduzirá à nulidade do julgamento, que não é discricionário, mas vinculado ao devido procedimento legal.

3.2 – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS

Não se pode olvidar, como já citado acima, o estudo dos princípios, pois é tema fundamental para a compreensão de qualquer ramo do Direito. São eles que dão ao sistema jurídico um sentido lógico, harmônico, racional e coerente.

⁶³ MEIRELES, 2004: p. 664

⁶⁴ MEIRELES, 2004: pp. 664-665

Princípios são regras básicas sobre as quais se constitui uma ciência. São normas de hierarquia superior às demais normas. De fato, os princípios prestam importante auxílio no conhecimento do sistema jurídico, no sentido de uma melhor identificação da coerência e unidade que fazem de um corpo normativo um verdadeiro sistema lógico e racional.

A palavra princípio significa o alicerce, a base ou o fundamento de alguma coisa. Trata-se de um vocábulo de origem latina e tem o sentido de aquilo que se torna primeiro. Na idéia de princípio está a acepção de início ou de ponto de partida. [...] Pode ser que não exista lei, costumes, jurisprudência, doutrina ou tratados e convenções internacionais, mas em qualquer situação os princípios jurídicos poderão ser aplicados.⁶⁵

No Direito Administrativo e Ambiental os princípios possuem uma importância ainda maior, haja vista que suas normas não se encontram codificadas. Além de atuarem como proposições condicionantes da validade da atuação do Estado, formando um ponto central em torno das diversas normas esparsas e disciplinadoras desse ramo do direito público.

A Constituição da República, ao dispor sobre a Administração Pública e fixar os parâmetros de sua atuação, indica os princípios que deverão nortear o processo administrativo, de forma explícita. No âmbito processual, a Constituição Federal dá lume ao seu art. 5º, LIV: Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

O princípio do devido processo legal refere-se a todo processo. Portanto, também diz respeito ao processo administrativo sancionador. Nesse caso, torna-se imprescindível a presença do devido processo legal, até porque este princípio por ser o mais completo e estar relacionado aos demais princípios processuais não pode deixar de merecer uma atenção especial do Administrador.

O processo administrativo detém uma variedade de princípios. Alguns são obtidos entre os princípios que norteiam a administração pública, outros são emprestados de outros ramos processuais, e há ainda os constantes do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999.

A nossa Constituição é um sistema normativo aberto de princípios e regras, estes como espécies do gênero norma. Essa é a posição doutrinária moderna e consolidada. Quanto ao processo administrativo, a Constituição Federal consagra como princípios fundamentais o devido processo legal, a ampla defesa, o

⁶⁵ FARIAS, 2007: pp. 43-44.

contraditório e a duração razoável do processo, na dicção do art. 5º, LIV, LV e LXXVIII.⁶⁶

No rol do art. 37, da Constituição Federal de 1988 estão contidos os princípios da Administração Pública, já citados no capítulo acima; são eles os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência.

A Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999 adicionou ao rol já conhecido outros princípios, a saber: finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

É bem verdade, como nos ensina Medauar, que alguns princípios se desdobram de princípios maiores, como é o caso dos princípios da ampla defesa e do contraditório, que se desdobram do princípio de devido processo legal.⁶⁷

Registre-se, ainda, segundo análise de Medauar a seguinte classificação, a saber: Princípios do processo administrativo: a) princípios constitucionais – devido processo legal, ampla defesa, contraditório, razoável duração do processo; b) princípios constitucionais administrativos – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Princípios processuais específicos: oficialidade, verdade material, formalismo moderado, pluralidade de instâncias (duplo grau decisório).⁶⁸

O princípio do devido processo legal no âmbito da Administração Pública é considerado o princípio fundamental do processo administrativo, configura-se a base de sustentação dos demais, devendo ser adotado da forma mais ampla possível.

Não se pode olvidar que a Lei Federal nº 9.784/99 não prevê expressamente o princípio do devido processo legal, pois tal já está consagrado na Carta Constitucional de 1988, configurando assim, garantia destinada em igualdade de condições aos direitos e interesses individuais e coletivos, gerais e individuais.

É lição de Odete Medauar:

A combinação dos incisos LIV e LV do art. 5º resulta na imposição de processo administrativo que ofereça, aos sujeitos, oportunidade de apresentar sua defesa, suas provas, de contrapor seus argumentos a outros, enfim, a possibilidade de influir na formação do resultado final.⁶⁹

⁶⁶ MEDAUAR & SCHIRATO, 2010: pp. 195-196.

⁶⁷ Ibidem. p. 197.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ MEDAUAR & SCHIRATO, 2010: p. 198.

Os princípios de que trata a já citada Lei Federal nº 9.784 de 29 de janeiro de 1.999 são dispostos no artigo 2º seguintes: Princípio da Legalidade, Princípio da Finalidade, Princípio da Motivação, Princípio da Razoabilidade, Princípio da Proporcionalidade, Princípio da Moralidade, Princípio da Ampla Defesa, Princípio do Contraditório, Princípio da Segurança Jurídica, Princípio do Interesse Público e Princípio da Eficiência.

No caso presente, serão apresentados, os princípios mais frequentes do processo administrativo, com ênfase ao princípio da legalidade e o da eficiência.

3.3 – PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A Lei 9.784/99, reguladora do Processo Administrativo Federal, enumera em seu art. 2º os princípios informadores deste aparato processual: no *caput* encontra-se a menção ao princípio e, nos incisos seguintes, a sua definição legal.

Como urge ser, o primeiro princípio – e o mais basilar de todos eles – é o da legalidade, definido no Inciso I deste mesmo art. 2º como atuação conforme a lei e o Direito. De início, observa-se que a LPA diferencia “lei” e “Direito”, prescrevendo que a Administração Pública deverá atuar em seu processo, conforme a ambos; a distinção é feliz: a Administração não deverá conformar-se apenas com o que está literalmente expresso em lei, mas também com os princípios gerais do Direito.

O princípio da legalidade no âmbito da Administração Pública é mais restritivo que aquele aplicado aos particulares. Pois, ao passo que os particulares podem fazer o que não esteja defeso em lei, a Administração só pode agir de acordo com o que estiver permitido em lei. Essa é a lição de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino:

O princípio da legalidade administrativa tem, para a Administração Pública, um conteúdo muito mais restritivo do que a legalidade geral aplicável à conduta dos particulares (CF, art.5º, II). Por outro lado, para o administrado, o princípio da legalidade administrativa representa uma garantia constitucional, exatamente porque lhe assegura que a atuação da Administração estará limitada estritamente ao que dispuser a lei. [...] Em suma, a Administração, além de não poder atuar contra a lei ou além da lei, somente pode agir segundo a lei (a atividade administrativa não pode ser *contra legem* nem *praeter legem*, mas apenas *secundum legem*). Os atos eventualmente praticados em desobediência a tais parâmetros são atos

inválidos e podem ter sua invalidade decretada pela própria Administração que os haja editado (autotutela administrativa) ou pelo Poder Judiciário⁷⁰.

Assim sendo, é uma garantia de âmbito processual que evita arbitrariedades por parte da Administração Pública e a obriga a agir de acordo com o que prescreve a lei – e somente de acordo com ela – e com os princípios gerais do Direito.

O segundo dos princípios enumerados é o da finalidade, definido no Inciso II como atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei, completada a definição com o Inciso III que esclarece que deve haver “objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades”. Quer dizer, a atuação da Administração – inclusive em âmbito processual – deverá visar a satisfação do interesse público apenas; o uso dos poderes conferidos à Administração nunca poderá servir ao bem de particulares, especialmente daqueles que detêm este poder. A lei é muito clara neste sentido.

Fala-se, em seguida, do princípio da motivação. Como se sabe, este princípio obriga que se indique, nos atos e decisões administrativas, os pressupostos de fato e de direito que ensejam o determinado pela Administração; ou seja, é preciso dizer o que acontece e o que a lei diz a respeito disto. Sem esta indicação dos motivos, é impossível o controle da atuação administrativa. Esta, aliás, é a definição legal do Inciso VII: indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão.

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são muitas vezes confundidos; é preciso distingui-los, no entanto. A razoabilidade obriga o administrador a agir segundo a razão do homem médio; não poderá agir segundo a própria razão, o que ensejaria arbitrariedades, mas segundo os valores básicos de toda a coletividade. É esta propriedade que classifica uma decisão como razoável, isto é, como compreensível à luz dos valores admitidos ordinariamente. Já a proporcionalidade, diferentemente, busca a adequação de meios e fins, evitando-se exageros por parte do administrador; é a definição legal do Inciso VI: adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em

⁷⁰ PAULO & ALEXANDRINO, 2007: pp. 328-329

medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

O princípio da moralidade, por sua vez, estatui que a Administração Pública está obrigada a uma atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé (LPA, art.2º, IV). Refere-se a uma moral objetiva, e não subjetiva do agente. O conceito, contudo, é indeterminado, o que não quer dizer que não possa ser usado para anular atos flagrantemente contrários à moral social.

Os princípios da ampla defesa e do contraditório, de caráter constitucional, ensejam o dever de observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados (Inciso VIII), de forma que, pelo seguimento das etapas processuais, tenha o administrado plena condição de defender-se e de saber o que lhe vai acontecer; além de obrigar a Administração à *garantia dos direitos* à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio (Inciso X), sem o que é impossível o contraditório e a defesa do administrado.

Os princípios da segurança jurídica e do interesse público estão, no âmbito do processo administrativo, interligados. Com efeito, a segurança jurídica evita que arbitrariamente sejam feitas interpretações de novas leis tendentes a excluir o direito adquirido e a coisa julgada; mas, no âmbito administrativo, isso é essencial ao interesse público, pois se esta garantia pudesse ser desrespeitada, seria grande a convulsão social. Assim sendo, a segurança jurídica serve ao interesse público, na medida em que evita as arbitrariedades costumeiras quando é aberta a porta ao interesse particulares em detrimento do interesse da coletividade.

Por fim, há o princípio da eficiência, que importa na interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação (Inciso XIII); esta definição também informa o princípio da segurança jurídica e do interesse público, anteriormente comentados. A eficiência é justamente essa propriedade de a Administração agir de forma a garantir o atendimento do fim a que se destina da melhor maneira possível, exatamente consoante a definição legal acima.

A eficiência da decisão administrativa em âmbito do processo administrativo está relacionada a dois outros princípios já comentados: o da motivação e o da proporcionalidade. Ora, é a motivação que permite aferir se a

decisão está de acordo com o que o fato concreto exige, ao mesmo tempo em que a proporcionalidade permite observar se o meio caminha para seu fim. Ambos conjugados permitem analisar a eficiência da decisão, isto é, se responde realmente ao que se destina a Administração Pública: o interesse público, que é outro dos princípios enumerados, e a conformidade com a lei, o princípio mais basilar de todos.

A eficiência, pois, é como sùmula de todos os outros princípios: é impossível chegar a uma Administração eficiente se não se obedece à lei e ao Direito, se não se motiva as decisões e se age com razoabilidade e proporcionalidade, se não se quer unicamente o interesse público e se não se tem moralidade no trato da coisa pública. A eficiência depende intrinsecamente da realização plena de todos os outros princípios informadores do Processo Administrativo.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto neste trabalho, cabe observar como os princípios da legalidade e da eficiência perpassam todo o Direito Ambiental e o processo administrativo ambiental.

Com efeito, sabe-se que o Direito Ambiental – desmembrado do Direito Administrativo – tem natureza metaindividual, isto é, tutela bens de interesse difuso. Por esta sua natureza peculiar, a lei e o Direito desempenham papel fundamental, pois são o próprio fundamento desta proteção: só é possível tutelar os bens difusos de forma eficiente – e aí entra o princípio da eficiência – se tem um aparato objetivo e sólido para esta tutela; esse aparato objetivo é a lei. Os princípios da legalidade e da eficiência englobam, portanto, os principais aspectos da tutela oferecida pelo Direito Ambiental ao seu objeto próprio, o meio ambiente.

Mas o meio pelo qual ocorre essa tutela é o processo. É mediante o processo que são apuradas as infrações e atua o poder de polícia da Administração Pública, visando a coibir os abusos e restaurar a ordem.

Não há como haver processo se não existe lei que estatua seu procedimento – porque são coisas diversas, processo e procedimento, como é lição de Elpídio Donizetti:

Processo é o método pelo qual se opera a jurisdição, com vistas à composição dos litígios. É instrumento de realização da justiça; é relação jurídica, portanto, é abstrato e finalístico. Procedimento é o *modus faciendi*, o rito, o caminho trilhado pelos sujeitos do processo. Enquanto o processo constitui o instrumento para a realização da justiça, o procedimento constitui o instrumento do processo, a sua exteriorização⁷¹.

A lei molda o instrumento do processo, o procedimento. E é princípio informador deste procedimento a eficiência, sendo necessária a interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige (Lei 9.784/99, art. 2º, XIII). A apuração célere e a decisão justa sobre a

⁷¹ DONIZETTI, 2009: p. 59.

suposta infração cometida, denunciada pelo auto de infração, é a causa eficiente da tutela do bem difuso em questão, o meio ambiente.

Neste trabalho, procurou-se demonstrar como todos os passos do processo administrativo ambiental, desde a lavratura do auto de infração até a decisão, procuram agir sempre conformes os princípios estatuídos, em especial a legalidade e a eficiência. Cada um dos passos do processo administrativo ambiental, pois, tem seu fundamento e seu fim próprio na lei e na necessidade de atender da melhor maneira possível o fim público ao qual este processo é destinado, qual seja, a tutela e proteção do meio ambiente e o exercício do poder de polícia de forma a coibir abusos e reparar infrações a este bem difusa de especial valor.

Não há como separar-se legalidade de eficiência em termos de processo administrativo ambiental. A legalidade evita transtorno e arbitrariedades; é a lei que dá forma ao processo administrativo, visando ao exercício do poder de polícia para a restauração da ordem.

Este exercício, por outro lado, deverá ser feito da melhor maneira possível, da maneira mais célere e justa, observados os demais princípios constitucionais – em especial aquele da “dignidade da pessoa humana” – e esta atuação da forma que melhor garanta o atendimento do fim público, como diz a LPA, é exatamente o princípio da eficiência.

Não há, por sua vez, como agir eficientemente se não se observa com cuidado o que fora anteriormente estabelecido em lei para o atendimento daquele fim público, pois a razão legislativa trabalha exatamente para responder à necessidade pública da maneira que melhor a satisfaça.

Conclui-se, desta forma, que são inseparáveis os princípios da legalidade e da eficiência. Não há como conceber-se o processo administrativo ambiental destinado à tutela do meio ambiente mediante a apuração de infrações se este processo for desligado da lei que estabelece seu procedimento e da eficiência que deverá dirigi-lo nesta tutela.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, José Olindo Gil. **A lei geral do processo administrativo: Lei nº 9.784/99**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: Acesso em: 22 Setembro 2010.

BARBOSA, José Olindo Gil. **A lei geral do processo administrativo: Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: Acesso em: 22 Setembro 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso Didático de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FARIAS, Talden. **Direito ambiental – Tópicos especiais**. João Pessoa, Ed. Universitária, 2007.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental – Aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2007.

FULGÊNCIO, Paulo Cesar. **Administração pública, ciências contábeis, direito, economia, meio ambiente. 14.000 termos e definições**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007

LUZ, Adriano da. **Princípios constitucionais da administração pública e a Lei nº 9.784/1999. A nacionalização da legislação de regência do processo administrativo brasileiro**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1663, 20 jan. 2008. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10871>>. Acesso em: 9 nov. 2010.

MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1993.

MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. **Atuais rumos do processo administrativo**. São Paulo: RT, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29º ed. Malheiros: São Paulo, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: RT, 2007 p. 759.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5º ed., São Paulo: Atlas, 2007.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2004.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1988.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. *In: Diário Oficial da União*, 23 jul. 2008.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Decreto nº 6.686, de 10 de dezembro de 2008**. *In: Diário Oficial da União*, 11 dez. 2008.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. *In: Diário Oficial da União*, 1 fev. 1999.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. *In: Diário Oficial da União*, 13 fev. 1998, retificado em 17 fev. 1998.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. *In: Diário Oficial da União*. 2 set. 1981.

SILVA, Marcos Luiz da. **Princípios supraleais do processo administrativo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 479, 29 out. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5885>>. Acesso em: 1 nov. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª edição. 2009 São Paulo SP: Malheiros Editores Ltda.

SIRVINKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 8ª ed. – São Paulo, Saraiva, 2010.