

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
ADMINISTRATIVO**

**DANIEL ALVES RODRIGUES**

**A REAL EFETIVIDADE DA APLICAÇÃO DE PENALIDADES NO  
ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DECORRENTE DO PODER DE  
POLÍCIA AMBIENTAL.**

**BRASÍLIA – DF**

**2015**

**DANIEL ALVES RODRIGUES**

**A REAL EFETIVIDADE DA APLICAÇÃO DE PENALIDADES NO  
ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DECORRENTE DO PODER DE  
POLÍCIA AMBIENTAL.**

Trabalho de Monografia apresentado ao  
Curso de Pós-Graduação em Direito  
Administrativo como requisito parcial para  
obtenção do título de especialista.

**BRASÍLIA – DF**

**2015**

# DANIEL ALVES RODRIGUES

## A REAL EFETIVIDADE DA APLICAÇÃO DE PENALIDADES NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DECORRENTE DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL.

Trabalho de Monografia apresentado ao  
Curso de Pós-Graduação em Direito  
Administrativo como requisito parcial para  
obtenção do título de especialista.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, com  
menção \_\_\_\_\_(\_\_\_\_\_).

Banca examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

## DEDICATÓRIA

Dedico a presente Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, a minha família e amigos, meus maiores incentivadores, que transmitiram a força necessária para concluir mais esta jornada em minha vida acadêmica.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que em sua infinita misericórdia, aceitou ser partícipe da minha vida, aos professores do curso de pós-graduação de Direito Administrativo pelo conhecimento compartilhado com o corpo discente e a equipe técnica do Instituto de Direito Público – IDP que contribuíram para que as aulas fossem realizadas com os meios auxiliares suficientes para a absorção do conhecimento repassado pelo valoroso corpo docente.

## RESUMO

Com o aumento desordenado da população mundial e a conseqüente demanda por produtos e serviços em face da realidade de que os recursos naturais são finitos e muitos deles não renováveis, o Direito Ambiental vem assumindo um importante papel na normatização das condutas com o escopo de criar mecanismos capazes de regular uma atividade de exploração sustentável da natureza.

Diante da demanda exorbitante dos recursos naturais, o Estado viu a necessidade da criação de mecanismos limitadores da atividade exploradora do homem, ou, quando permitido, a exploração sustentável dos recursos naturais.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar a aplicação das sanções pela Administração Pública aos particulares e a sobreposição legal de sua atuação pelo Judiciário, gerando assim uma falta de efetividade da atuação administrativa sob a alegação do princípio da inafastabilidade do Judiciário.

Palavras-chave

Direito Ambiental – aplicação de /sanções – falta de efetividade – inafastabilidade do Judiciário.

## **ABSTRATO**

Con el aumento incontrolado de la población mundial y la consiguiente demanda de productos y servicios ante de la realidad de que los recursos naturales son muchas finito y no renovables de ellos, el derecho ambiental ha tomado un papel importante en la regulación de las conductas con el objetivo de crear mecanismos capaces de regular la actividad de la explotación sostenible de la naturaleza. Dada la demanda exorbitante de los recursos naturales, el estado vio la necesidad de crear mecanismos que limitan la actividad de exploración del hombre, o, cuando lo permita, el uso sostenible de los recursos naturales. Así, este estudio tiene como objetivo analizar la aplicación de sanciones por parte de la Administración Pública a individuos y superposición legal de su desempeño por el poder judicial, lo que genera una falta de eficacia de la actuación administrativa sobre la base del principio que no se puede eliminar la participación del judiciário.

### **Palabras-clave**

Derecho Ambiental - sanciones - la falta de eficacia - del principio que no se puede eliminar la participación del judiciário.

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

1 DO SURGIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E DO SISTEMA DE JURISDIÇÃO ÚNICA ADOTADO PELO BRASIL.....	11
<b>1.1 Da normatização das questões ambientais.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 Da tutela administrativa do Direito Ambiental.....</b>	<b>17</b>
2 PODER DE POLÍCIA.....	21
<b>2.1 Poder de Polícia Ambiental.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2 Penalidades decorrentes do poder de polícia ambiental.....</b>	<b>26</b>
3 PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DE JURISDIÇÃO.....	30
<b>3.1 Contencioso Administrativo.....</b>	<b>32</b>
<b>3.2 Da jurisdição condicionada ou instância administrativa de curso forçado.....</b>	<b>34</b>
CONCLUSÃO.....	37
BIBLIOGRAFIA.....	41

## INTRODUÇÃO

Com o aumento desordenado da população mundial e a consequente demanda por produtos e serviços em face da realidade de que os recursos naturais são finitos e muitos deles não renováveis, o Direito Ambiental vem assumindo um importante papel na normatização das condutas com o escopo de criar mecanismos capazes de regular uma atividade de exploração sustentável da natureza.

É importante lembrar que é impossível a não intervenção do homem no meio ambiente, ou seja, sua simples presença por si só já acarreta uma série de alterações no planeta. Os diferentes níveis de interferência do homem no meio ambiente é um assunto polêmico, não encontrando consenso nem mesmo entre os cientistas que dedicam anos de estudos sobre o assunto, desse modo não é o objetivo do presente artigo acadêmico entrar nessa seara, e sim fazer uma abordagem jurídica sobre a interação do homem na natureza, quando da infringência da norma jurídica ambiental.

Diante da demanda exorbitante dos recursos naturais, o Estado viu a necessidade da criação de mecanismos limitadores da atividade exploradora do homem, ou, quando permitido, a exploração sustentável dos recursos naturais.

Em face dessa necessidade de balizar a atuação do homem, o Estado utilizando-se das prerrogativas que lhe são inerentes, através do poder de polícia, limita os direitos individuais em benefício dos direitos que elegeram como direitos do todo.

Na lição do saudoso Hely Lopes Meirelles, o Estado dispõe de poderes constitucionais com o objetivo de prestar serviços públicos e de resguardar os interesses da comunidade, assim, o poder de polícia, inserido no contexto dos poderes administrativos, seria um desses instrumentos por meio do qual o Estado asseguraria suas competências constitucionais, entre elas zelar por um meio

ambiente ecologicamente equilibrado, preservando- o para as gerações futuras<sup>1</sup>.

Assim, a composição problemática do presente trabalho é a seguinte: quais seriam os mecanismos adequados a serem criados no ordenamento jurídico brasileiro para dar uma real efetividade quando da aplicação de penalidades no âmbito da Administração Pública ao utilizar suas prerrogativas oriundas do poder de polícia ambiental?

Nesse contexto, o interesse pelo tema surgiu diante do labor diário com o assunto em epígrafe, lidando com a conduta de empresas que ora descumprem as normas contratuais avençadas ora infringem o ordenamento jurídico vigente uma vez que se veem salvaguardadas pelo manto do princípio da inafastabilidade de jurisdição.

Essas empresas, com o escopo de postergar uma possível punição, muitas vezes deixam de cumprir as penalidades impostas na seara administrativa, mesmo passadas pelo crivo do devido processo legal administrativo, agindo em muitos casos com o intuito meramente protelatório.

Nesse sentido ainda, outro ponto que mereceu atenção neste ensaio acadêmico, foi o retrabalho originado nesses processos administrativos findos na seara administrativa e refeitos na seara judiciária.

Assim, de acordo com o já pincelado no parágrafo anterior e que será devidamente abordado em tópico distinto, além do intuito muitas vezes protelatório dos administrados infratores que levam o Poder Judiciário a analisar inteiramente todos os pontos já devidamente debatidos e discutidos nos procedimentos administrativos, está o fato de que o Estado neste mister utilizará servidores dos diferentes poderes para efetuar o mesmo labor gerando um desperdício de tempo e consequente prejuízo ao erário.

Ademais, essas lides levadas ao Judiciário acarretam descrença na Administração Pública e em seus atos, uma vez que o particular não dá a devida atenção aos procedimentos e atos advindos do Estado durante o processo

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 36ª edição atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

administrativo, diante da certeza de que terão seus feitos reanalisados por outro “Poder”, que profere decisões mais “justas” e “equânimes”.

Convém ressaltar, que não se pretende aqui testar a legitimidade ou validade de posicionamentos contra ou a favor do poder de polícia ambiental da Administração. Em verdade, a pretensão se traduz na análise da aplicação das sanções pela Administração aos particulares e a sobreposição de sua atuação pelo Judiciário, que originam descrença e minoram a efetividade das atividades administrativas, sob a alegação do princípio constitucional da inafastabilidade do Judiciário.

Nessa esteira, a fim de se debater o tema ora proposto, será necessário trazer à baila os principais conceitos que servirão de suporte para a análise da real efetividade da aplicação de penalidades no âmbito da Administração decorrente do poder de policial ambiental.

Além disso, partir-se-á de breves conceitos introdutórios evolutivos do Direito Administrativo e seus principais vetores concernentes a essa matéria e sobre o tema proposto.

Compulsando a literatura administrativista, será analisada a jurisprudência e os casos práticos nos quais o direito penal ambiental é aplicado e, uma vez vencidos esses assuntos, serão apresentados argumentos sobre o tema proposto para que se verifique a compatibilidade com o atual ordenamento jurídico vigente, que será feito através de conceituação e da análise dos princípios fundamentais que norteiam este ramo do Direito Administrativo, bem como do Direito Ambiental.

## 1 DO SURGIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E DO SISTEMA DE JURISDIÇÃO ÚNICA ADOTADO PELO BRASIL

Para Hely Lopes Meirelles, o Direito Administrativo nada mais é do que o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar a concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.<sup>2</sup>

Já para a professora Di Pietro, Direito Administrativo, sob o enfoque objetivo e subjetivo, 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.<sup>3</sup>

Conjugando os conceitos supracitados, de grandes administrativistas brasileiros, pode se perceber a autonomia desse ramo do direito no Brasil, graças, sobretudo a influência do direito francês no ordenamento jurídico pátrio.<sup>4</sup>

Na França, segundo o ínclito professor Celso Antônio Bandeira de Mello, o Direito Administrativo foi sendo construído por obra da jurisprudência de um órgão- Conselho de Estado- encarregado de dirimir as contendas que surgissem entre a Administração e os administrados. Assim, tal órgão, era alheio ao Poder Judiciário e estava integrado ao próprio Poder Executivo, a despeito de ter natureza jurisdicional, isto é, de decidir com força de coisa julgada.<sup>5</sup>

Ainda discorrendo sobre o assunto o ilustre autor supracitado nos ensina que, nestes termos:

A origem do Direito Administrativo e do órgão referido advém de eventos que assim se podem resumir. Sobrevindo a Revolução Francesa, como o período histórico precedente era o da Monarquia Absoluta, inexistiam disposições que subjugassem ao Direito a conduta soberana do Estado em suas relações com os administrados. Daí que era preciso aplicar um Direito “novo”, ainda não legislado (ou que mal iniciava a sê-lo). É que as normas do Direito até então existente disciplinavam as relações entre os

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*. 35ed. atual. São Paulo: Atlas, 2010, p. 40

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 47.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 4-11.

<sup>5</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 39

particulares, inadaptadas, pois, para reger vínculos de outra índole, ou seja: os intercorrentes entre o Poder Público e os administrados, já que agora submissos todos a uma ordem jurídica. Tais vínculos, consoante se entendia, demandavam uma disciplina específica, animada por outros princípios, que teriam que se traduzir em normas que viriam a ser qualificadas como “exorbitantes”- porque exorbitavam dos quadros específicos do Direito até então conhecido, o “Direito Comum”. Foi o referido Conselho de Estado- instituído pelo art. 52 da Constituição de 22 de Fevereiro do Ano VIII, isto é, de 15 de dezembro de 1799- que, com suas decisões, forjou estes princípios e as concepções que se converteram no que se chama de “Direito Administrativo”.<sup>6</sup>

Nesse sentido, a evolução histórica responsável por este encaminhamento que afastou o Poder Judiciário do exame dos atos administrativos e que culminou com a instituição de uma “Jurisdição Administrativa”, desenvolveu na França uma singular concepção da tripartição do exercício do Poder, segundo o qual haveria uma violação dela se o Judiciário controlasse os atos provenientes do Executivo.<sup>7</sup>

Apesar de beber da fonte do direito administrativo francês, há uma diferença substancial do direito administrativo brasileiro em relação àquele direito, devido principalmente aos acontecimentos históricos.

Como bem leciona a professora Di Pietro, o apego ao princípio da separação de poderes e a desconfiança em relação aos juizes do velho regime serviram de fundamento para a criação, na França, da jurisdição administrativa (o contencioso administrativo), que funciona ao lado da jurisdição comum, instituindo-se, dessa forma, o sistema de dualidade de jurisdição, e é nesse ponto que o direito administrativo brasileiro se distancia do francês e se filia ao sistema de base romanística, ou seja, o direito vigente nos Estados Unidos e na Inglaterra baseado no *common law*.

Para Gustavo Binbenbom, um expoente doutrinador administrativista, embora criado sob o signo do Estado de direito, para solucionar os conflitos entre autoridades (poder) e liberdade (direitos individuais), o direito administrativo experimentou, ao longo de seu percurso histórico, um processo de descolamento do

---

<sup>6</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

<sup>7</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Ibidem*.

direito constitucional.<sup>8</sup>

Nesse sentido, o insigne autor nos ensina que, a própria descontinuidade das constituições, em contraste com a continuidade da burocracia, contribuiu para que o direito administrativo se nutrisse de categorias, institutos, princípios e regras próprios, mantendo-se de certa forma alheio às sucessivas mutações constitucionais

Uma vez tendo o Brasil se filiado ao chamado sistema judiciário ou de jurisdição única, também conhecida como sistema inglês, todos os conflitos, seja de natureza administrativa seja de interesses exclusivamente privados, são resolvidos judicialmente pela justiça comum, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário<sup>9</sup>.

Nesse sentido, está instalado no Brasil o sistema de controle judicial no qual:

Tal sistema é o da separação entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, vale dizer, entre o administrador e o juiz. Com essa diversificação entre a Justiça e a Administração é inconciliável o contencioso administrativo, porque todos os interesses, quer do particular, quer do Poder Público, se sujeitam a uma única jurisdição conclusiva: a do Poder Judiciário. Isto não significa, evidentemente, que se negue a Administração o direito de decidir. Absolutamente, não. O que se lhe nega é a possibilidade de exercer funções materialmente judiciais, ou judiciais por natureza, e de emprestar às suas decisões força e definitividade próprias dos julgamentos judiciários (*res judicata*).<sup>10</sup>

Gustavo Binbenjom, citando Almiro do Couto e Silva, traz em seu livro uma nova interpretação do que seria o Direito Administrativo e sua relação com os administrados, *in verbis*:

Assim, na aguda percepção de Almiro do Couto e Silva, “a noção de que a Administração Pública é meramente aplicadora das leis é tão anacrônica e ultrapassada quanto à de que o direito seria apenas um limite para o administrador. Por certo, não prescinde a Administração Pública de uma autorização legal para agir, mas, no exercício da competência legalmente definida, tem os agentes públicos, se visualizada o Estado em termos globais, um dilatado campo de liberdade para desempenhar a função formadora, que é hoje universalmente reconhecida ao Poder Público”.

<sup>8</sup>BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 18-19

<sup>9</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 36ª edição atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p 40.

<sup>10</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Ibidem*. p.59

Ademais, é fato notório que a segunda metade do século XX assistiu a um processo de desprestígio crescente do legislador e de uma erosão da lei formal- a chamada crise da lei- caracterizada pelo desprestígio e descrédito da lei como expressão da vontade geral, pela sua politização crescente ao sabor dos sucessivos governos, pela crise da representação, pelo incremento progressivo da atividade normativa do Poder Executivo e pela proliferação das agências reguladoras independentes. Com efeito, o surgimento do Estado providência criou para a Administração Pública uma série de novas atribuições que não se encontravam expressamente previstas na lei. Ademais, o aumento significativo do grau de complexidade das relações econômicas e sociais que vieram a demandar a pronta intervenção e ordenação do Estado passaram a não mais caber dentro da lentidão e generalidade do processo legislativo. Cada vez mais, portanto, como assinala García de Enterría, a Administração não se apresenta como uma simples instância de execução de normas heterônomas, mas é, ao invés, em maior ou menor medida, fonte de normas autônomas. Tais normas, dado o seu volume numérico e importância prática, acabam sobrepunhando a tradicional proeminência da lei. A proliferação das agências reguladoras nos Estados Unidos desde o New Deal, por exemplo, e sua espetacular produção normativa na regulação dos mais diversos campos econômicos e sociais, ensejam a afirmação de que “vivemos em um Estado administrativo”<sup>11</sup>

Assim, dos ensinamentos supracitados pelo insigne professor, pode-se inferir que a Administração Pública não precisa de autorização legal para agir e no exercício da competência legalmente definida, tem os agentes públicos, se visualizado o Estado em termos globais, um dilatado campo de liberdade para desempenhar a função formadora, desde que haja autorização legislativa para tais atos.

Nessa esteira, foi imprescindível para o ordenamento jurídico brasileiro que se normatizassem as questões ambientais para que o administrador público, diante da relevância do tema, tivesse instrumentos legais para proteger e ver assegurados os direitos difusos ambientais.

## **1.1 Da normatização das questões ambientais**

---

<sup>11</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 18-19

Antes de adentrar no tema Direito Ambiental, é imprescindível que se defina o termo meio ambiente. Assim, em sentido amplo, a classificação de meio ambiente congrega quatro componentes: (a) meio ambiente físico ou natural; (b) meio ambiente cultural; (c) meio ambiente artificial; (d) meio ambiente do trabalho.<sup>12</sup>

Nesse sentido, entende-se como meio ambiente físico ou natural aquele integrado pela flora, fauna, os recursos hídricos, a atmosfera, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera. Assim, diante da limitação do tema, o presente artigo acadêmico irá se ater somente ao meio ambiente físico ou natural.

Segundo os ensinamentos do professor Luís Paulo Sirvinkas, a evolução do homem foi longa até atingir uma consciência plena e completa da necessidade da preservação do meio ambiente, não apenas por causa das ameaças que vem sofrendo o planeta, mas também pela necessidade de preservar os recursos naturais para as futuras gerações.<sup>13</sup>

Diante da exploração desregrada do meio ambiente, houve a necessidade de uma regulamentação como escopo de amenizar o impacto inevitável do homem na natureza, assim, surgiu a necessidade da criação de um ramo autônomo voltado especificamente para tratar as questões ambientais, uma vez que o direito ambiental outrora era apenas um apêndice do direito administrativo.

Nesse sentido, surgiu o Direito ambiental, ciência jurídica, ramo do direito público, que regula interesses transindividuais ou metaindividuais, ou seja, interesses dispersos ou difusos situados em uma zona intermediária entre o público e o privado.<sup>14</sup>

Nesse palmilhar, conforme a lição do professor Paulo de Bessa Antunes, o Direito Ambiental pode ser definido como:

(...) um direito que tem por finalidade regular a apropriação econômica dos bens ambientais de forma que ela se faça levando em consideração a sustentabilidade dos recursos, o desenvolvimento econômico e social, assegurando aos interessados a participação nas diretrizes a serem adotadas, bem como padrões adequados de saúde e renda.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Direito Ambiental*. 3ª ed. Niterói, RJ: Impetus. 2012. p. 1-2

<sup>13</sup> SIRVINKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 7ª ed, rev. São Paulo: Saraiva. 2009 p. 35

<sup>14</sup> SIRVINKAS, Luís Paulo. *Ibidem*. p. 37

<sup>15</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005.

Já para a professora Cristiane Derani, as normas de direito ambiental são essencialmente voltadas para uma relação social e não uma “assistência à natureza”, assim:

O direito ambiental é em si reformador, modificador, pois atinge toda a organização da sociedade atual, cuja trajetória conduziu à ameaça da existência humana pela atividade do próprio homem, o que jamais ocorreu em toda história da humanidade. É um direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais.<sup>16</sup>

O professor Paulo Affonso Leme Machado, ao tratar sobre o tema, nos ensina que:

O Direito Ambiental é um Direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente. procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica. não se trata mais de construir um Direito das águas, um Direito da atmosfera, um Direito do solo, um Direito florestal, um Direito da fauna ou Direito da biodiversidade. O Direito Ambiental não ignora o que cada matéria tem de específico, mas busca interligar estes temas com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação.<sup>17</sup>

Dentre os diversos princípios norteadores do Direito Ambiental, diante da pertinência temática, faz-se oportuno citar o princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público.

Conforme os ensinamentos do Professor Paulo Affonso Leme Machado:

Deve ser confiada às instituições nacionais competentes a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente (Declaração de Estocolmo/1972)

(...)

A gestão do meio ambiente não é matéria que diga respeito somente à sociedade civil, ou uma relação entre poluidores e vítimas da poluição. Os países, tanto no Direito interno como no Direito internacional, tem que intervir ou atuar.

(...)

<sup>16</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Administrativo*. 3ªed.São Paulo:Saraiva,2008.

<sup>17</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22 ed.. Editora Malheiros.2014. p.23-27

O Poder Público passa a figurar não como proprietário dos bens ambientais- água, ar e solo, fauna e florestas, patrimônio histórico-, mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção sobre a utilização dos bens de “uso comum do povo”<sup>18</sup>

Ademais, o Direito ambiental pertence aos chamados direitos de terceira geração ou dimensão e consagram os princípios da solidariedade ou fraternidade, sendo atribuídos genericamente a todas as formações sociais, protegendo interesses de titularidade coletiva ou difusa, não se destinando especificamente à proteção dos interesses individuais, de um grupo ou de um determinado Estado, mostrando uma grande preocupação com as gerações humanas, presentes e futuras.

O Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pertence a todos, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, como bem ilustrado no livro do professor Paulo Affonso Leme Machado o Direito Ambiental tem entre suas bases a identificação das situações que conduzem as comunidades naturais a uma maior ou menor estabilidade, e é também sua função apresentar regras que possam prevenir evitar e/ou reparar esse desequilíbrio.

## **1.2 Da tutela administrativa do Direito Ambiental**

A Constituição Federal de 1988 trouxe a previsão da responsabilização pelos danos causados ao meio ambiente nas diversas esferas dos poderes do Estado. Esta é a previsão do art. 225 da Carta Magna, nestes 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

---

<sup>18</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22 ed.. Editora Malheiros.2014.. p.134-136

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento)

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - 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.<sup>19</sup>

Nesse sentido, na esfera administrativa, o Poder Público, através de seus agentes, pode aplicar infrações administrativas contra o infrator que descumpra as normas legais ou regulamentares, estando sua competência restrita ao poder de polícia ambiental.<sup>20</sup>

Assim, infração administrativa ambiental é toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, sendo punida com as sanções do presente diploma legal, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades previstas na legislação (art. 2º e parágrafo único de Dec. n. 6.514/2008).<sup>21</sup>

Nesse palmilhar, o agente atuante, ao lavrar o auto de infração, indicará a multa prevista para a conduta, bem como, se for o caso, as demais

---

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

<sup>20</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 7ª ed, rev. São Paulo: Saraiva, 2009. p.854

<sup>21</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *ibidem*.

sanções estabelecidas no decreto, observando-se a gravidade dos fatos, os antecedentes e a situação econômica do infrator.<sup>22</sup>

O professor Paulo Affonso Leme Machado ao tratar em sua obra sobre o processo administrativo discorre que as infrações administrativas são apuradas em procedimento próprio, segundo o critério da ampla defesa e do contraditório, observando-se as disposições da Lei 9.605/1998 e da Lei 9.784/1999. Nesse sentido, nos ensina ainda que:

A lei estabeleceu prazos máximos para a apuração da infração ambiental. Vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração; 30 dias para a autoridade julgar o auto de infração e 20 dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior, e 5 dias para o pagamento de multa. Como a finalidade do estabelecimento de “prazos máximos” (art. 71 caput) é não permitir o retardamento do processo, parece-nos que Estados e Municípios poderão suplementar a lei para exigir prazos menores, e não maiores.

Elogiável o estabelecimento de prazos para a tramitação do processo administrativo ambiental. Até o momento esses processos têm sido demasiadamente lentos. Como não há um “Ministério Público Administrativo”, a própria administração é a encarregada de fazê-lo caminhar, inclusive de ofício, isto é, sem requerimento do acusado.<sup>23</sup>

Nessa esteira, interessante, como bem observado pelo Professor Paulo Affonso, das 10 sanções previstas no art. 72 da Lei 9.605/1998 (inciso I a XI), somente a multa simples utilizará o critério da responsabilidade com culpa; e as outras nove sanções, inclusive a multa diária, irão utilizar o critério da responsabilidade sem culpa ou objetiva, continuando a seguir o sistema da Lei 6.938/1981, no qual não há necessidade de serem aferidos o dolo e a negligência do infrator submetido ao processo.<sup>24</sup>

Assim, com o intuito de dar uma maior efetividade ao Direito Administrativo Ambiental, foram criados instrumentos do plano material ou concreto, ou seja, o exercício do poder de polícia, que pode ser feito: (1) de forma prévia, antes de qualquer ocorrência de dano do meio ambiente, como feito por meio do Licenciamento Ambiental (LA), Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA); (2) de forma concomitante, no qual o exercício do poder de

<sup>22</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 7ª ed, rev. São Paulo: Saraiva. 2009 p

<sup>23</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22 ed.. Editora Malheiros. 2014. p.

373

<sup>24</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ibidem*. p374

polícia dá-se no mesmo instante do desenvolvimento da atividade econômica, como por exemplo, por meio de inspeções e fiscalizações; (3) de forma repressiva que é o que se dá após a ocorrência do dano ambiental, como aqueles que se materializam por meio de vistorias, exames, aplicação de penalidades, etc.

## 2 PODER DE POLÍCIA

Conforme as lições do professor Celso Antônio Bandeira de Melo, a expressão poder de polícia traz consigo a evolução de uma época pretérita, a do Estado de Polícia, que precedeu ao Estado de Direito.

Para a insigne professora Fernanda Marinela, a escolha do designativo “poder de polícia”, mostra-se infeliz uma vez que:

Primeiro, porque representa um retrocesso ao passado, ao Estado de Polícia que antecedeu o Estado de Direito. Segundo, porque engloba situações distintas com regimes inconciliáveis, isto é, são leis e atos administrativos, disposições superiores e providências subalternas, o que gera lamentáveis confusões, reconhecendo à Administração poderes incompatíveis com o Estado de Direito. A doutrina, ordinariamente, também distingue a expressão poder de polícia em sentido amplo, referindo-se à atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos, abrangendo, tanto os atos administrativos editados pelo Poder Executivo, como também os atos do Poder Legislativo, sejam as leis, na sua função típica, e os atos administrativos, em suas funções atípicas. E, por fim, os atos emanados do Poder Judiciário em sua função atípica de administrar.<sup>25</sup>

O poder de polícia traz consigo a suposição de prerrogativas dantes existentes em prol do príncipe e que se faz comunicar inadvertidamente ao Poder Executivo. Em suma, raciocina-se como se existisse uma natural titularidade de poderes em prol da Administração e como se ela emanasse intrinsecamente, fruto de um abstrato poder de polícia, sem o qual, se implantaria o caos na sociedade.<sup>26</sup>

Nesse sentido, não é desconhecido o fato de que o Estado deve atuar à sombra do princípio da supremacia do interesse público, ou seja, significa dizer que o interesse particular há de curvar-se diante do interesse coletivo.<sup>27</sup>

O Poder de Polícia é um instrumento conferido ao administrador que lhe permite condicionar, restringir, frenar o exercício de atividade, o uso e gozo de bens e direitos pelos particulares, em nome do interesse da comunidade, e diante disso, o ordenamento jurídico pátrio confere aos cidadãos uma série de direitos, mas o seu exercício deve ser compatível com o bem estar social, sendo necessário que o

---

<sup>25</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 4ª ed. Niterói-Rio de Janeiro: Impetus. 2010. p. 202

<sup>26</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª edição. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 757.

<sup>27</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 75

uso da liberdade e da propriedade esteja em consonância com o bem coletivo, não prejudicando assim a persecução do interesse público.<sup>28</sup>

Assim, para que seja possível o convívio amistoso em sociedade, é imprescindível que o Estado detenha algumas prerrogativas como as derivadas do poder de polícia, uma vez que, devido ao inafastável confronto entre os interesses públicos e privados há a necessidade de impor, às vezes, restrições aos direitos dos indivíduos.

Ademais, é preciso ressaltar, contudo que tais benefícios não são despropositados, mas imprescindíveis, “a fim de assegurar conveniente proteção aos interesses públicos, instrumentando os órgãos que os representam para um bom, fácil, expedito e resguardo do desempenho de sua missão”.<sup>29</sup>

Sobre o poder de polícia e os atos de fiscalização dos responsáveis legais, o Professor José dos Santos Carvalho Filho nos ensina que, nestes termos:

Não adiantaria deter o Estado o poder de impor restrições aos indivíduos se não dispusesse dos mecanismos necessários à fiscalização da conduta destes. Assim, o poder de polícia reclama do Poder Público a atuação de agentes fiscalizadores da conduta dos indivíduos.

A fiscalização apresenta duplo aspecto; um preventivo, através do qual os agentes da Administração procuram impedir um dano social, e um repressivo, que, em face da transgressão da norma de polícia, redundando na aplicação de uma sanção. Neste último caso, é inevitável que a Administração, deparando a conduta ilegal do administrado, imponha-lhe alguma obrigação de fazer ou não fazer. Como exemplo, cite-se o caso em que o indivíduo construiu em área pública, tendo decidido o STJ que “a construção clandestina em logradouro público está sujeita à demolição, não tendo o invasor de má-fé direito à retenção, nem à indenização pelo município de eventuais benfeitorias”.<sup>30</sup>

Nesse sentido, as ações oriundas do poder de polícia podem ser autoexecutórias, ou seja, a Administração pode promovê-las independente da anuência do Poder Judiciário. Assim, a conformação do comportamento do particular às injunções emanadas pela Administração Pública independe de um aviso prévio

---

<sup>28</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 4ª ed. Niterói-Rio de Janeiro: Impetus. 2010.

<sup>29</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª edição. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.p.8.

<sup>30</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Ibidem*. p. 737

de cognição e ulterior juízo de execução processado perante as autoridades judiciárias.<sup>31</sup>

## 2.1 Poder de Polícia Ambiental

Poder de polícia ambiental para o professor Paulo Leme Machado 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 dos mercados, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização, permissão ou licença do poder público de cujas ações possam decorrer poluição ou a agressão da natureza.<sup>32</sup>

Nesse sentido, complementando a definição supracitada, o professor Alvaro Lazzarini nos ensina que, *in verbis*:

O poder de polícia é um poder administrativo, porque conceitualmente, ele, que legitima o poder da polícia é a própria razão de existir, é um conjunto de atribuições da administração pública- como poder público- e indelegáveis aos entes particulares- embora estes possam estar ligados àquela -, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, inspirado nos ideais do bem comum, e incidente não só sobre elas, como também em seus bens e atividades.

A polícia administrativa propriamente dita é preventiva, regida pelas normas e princípios de Direito Administrativo, enquanto que a polícia judiciária é repressiva, exercendo atividade administrativa de auxiliar da repressão criminal.<sup>33</sup>

Corroborando com os doutos juristas, faz-se oportuno citar decisões do Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto em epígrafe:

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

---

<sup>31</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª edição. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>32</sup> LEME MACHADO, Paulo A. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo. 4ª ed. Malheiros Editores, 1992, p.606.

<sup>33</sup> LAZZARINI, Álvaro. Revista de direito administrativo, v.11 ,n.3,p.141-151,mar.1995/Revista Forense,v.91, n.331,p.39-49,jul.set.1995/Revista de informação legislativa,v.32,n.125,p.75-85,jan./mar.1995. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176289>>. Acesso em : 6 jan.2015

ZONA DE AMORTECIMENTO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Em se tratando de proteção ao meio ambiente, não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, bem como da competência para o licenciamento.

2. O domínio da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do parquet federal. Ademais, o poder-dever de fiscalização dos outros entes deve ser exercido quando a atividade esteja, sem o devido acompanhamento do órgão competente, causando danos ao meio ambiente.

**3. A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado em área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado.**

4. Definida a controvérsia em sentido contrário à posição adotada no aresto estadual, deve ser provido o agravo regimental para dar provimento ao recurso especial, reconhecer a legitimidade do Ministério Público Federal e determinar o regular prosseguimento da ação.

Agravo regimental provido.<sup>34</sup>  
(grifei)

AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. FUNCIONAMENTO DE EMPREENDIMENTO SEM LICENÇA DE OPERAÇÃO. ART. 60 DA LEI N.9.605/98. PENA DE MULTA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA.

1. A aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido por lei como infração administrativa.

2. No presente caso, o auto de infração foi lavrado, devido o agravante ter feito funcionar projeto de carcinicultura, sem licença ambiental de operação. Este fato é inconteste e está expressamente consignado no acórdão recorrido.

3. A multa aplicada pelo IBAMA possui sustentação legal, prevista nos arts. 60 da Lei n. 9.605/98 e 44 do Decreto 3.179/99, de modo que a atuação do agravado apenas fez valer o princípio da legalidade estrita.

4. Não procede a alegação do agravante, de que a licença vencida fica prorrogada até que seja emitida a decisão definitiva do órgão licenciador, pois, para tanto, é preciso que o requerimento de renovação da licença seja feito antes da expiração do prazo.

Conforme narrou o Tribunal de origem, o pedido de renovação só foi

---

<sup>34</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso de Agravo de Instrumento no Recurso Especial. REsp 1373302/CE AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2013/0068076-0. Relator Min. Humberto Martins

protocolado aproximadamente dez meses depois da expiração do prazo de validade anterior.

5. Ao continuar a exploração da atividade, durante o período em que esteve sem licença de operação, o agravante incidiu em infração administrativa, de modo que o auto de infração aplicado pelo IBAMA apenas cumpriu determinação legal.

Agravo regimental improvido.<sup>35</sup>

ADMINISTRATIVO. MULTA AMBIENTAL. AUTUAÇÃO. COMPETÊNCIA DOS TÉCNICOS DO IBAMA PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADE. PORTARIA IBAMA N. 1.273/98.

EXERCÍCIO DE PODER DISCRICIONÁRIO.

1. A Lei n. 9.605/1998 confere a todos os funcionários dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA o poder para lavrar autos de infração e para instaurar processos administrativos, desde que designados para as atividades de fiscalização, o que, para a hipótese, ocorreu com a Portaria n. 1.273/1998. (REsp 1.057.292/PR, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 17.6.2008, DJe 18.8.2008).

2. Basta ao técnico ambiental do IBAMA a designação para a atividade de fiscalização, para que esteja regularmente investido do poder de polícia ambiental, nos termos da legislação referida. Caberia ao órgão ambiental (IBAMA), discricionariamente escolher os servidores que poderiam desempenhar a atividade de fiscalização e designá-los então para essa função. Evidentemente que a tarefa de escolha dos servidores designados para o exercício da atividade de fiscalização diz respeito ao poder discricionário do órgão ambiental. Agravo regimental improvido.<sup>36</sup>

Em suma, o poder de polícia é a faculdade que tem a Administração Pública de limitar e disciplinar direito, interesse e liberdade, procurando regular as condutas no seio da sociedade para evitar abuso por parte do poder do Estado.<sup>37</sup>

Nesse sentido:

Em tema de meio ambiente, por exemplo, os órgãos licenciadores, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e, ainda, os da Secretaria de Estado e Meio Ambiente, exercem típica atividade de polícia administrativa, dando o consentimento de polícia ou negando-o, fazendo, inclusive, a fiscalização de polícia, dando suas ordens de polícia e, falhando todo o mecanismo, verificada a infração às normas da legislação ambiental de regência, aplicando as sanções administrativas de polícia ambiental, nos limites de suas competências.

<sup>35</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso de Agravo de Instrumento no Recurso Especial. REsp 1284558/PB NO RECURSO ESPECIAL 2011/02355494-3. Relator Min. Humberto Martins

<sup>36</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso de Agravo de instrumento no Recurso Especial REsp 1260379 / PR AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2011/0141364-4. Relator Min. HUMBERTO MARTINS

<sup>37</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental- 12.ed. São Paulo:Saraiva, 2014. p.857

A repressão administrativa não se confunde com atividade de polícia judiciária, está voltada somente à apuração de ilícitos penais, inclusive, diante do Direito Ambiental, que não se confundem com polícia de segurança, setor da administrativa voltado à prevenção criminal.

(...)

O Poder de Polícia há de ser exercido dentro dos limites impostos pela lei, pela realidade e pela razoabilidade, sob pena de resvalar para a arbitrariedade a autoridade que não observe tais limites, com a consequência jurídica decorrente do seu abuso de autoridade, por excesso ou desvio de poder.<sup>38</sup>

O professor Sirvinskaskas citando o saudoso Hely Lopes Meirelles, nos traz a memória os atributos do poder de polícia, quais sejam: a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade e nesse sentido, nos ensina que:

A discricionariedade está relacionada à oportunidade e conveniência no exercício do poder de polícia, devendo aplicar as sanções administrativas adequadas com vistas ao interesse público. A autoexecutoriedade é a faculdade que a Administração Pública tem de executar diretamente a sua decisão, ou seja, aplicar e executar as sanções previstas na legislação. A coercibilidade é a capacidade de imposição coativa das sanções aplicadas pela Administração Pública, utilizando-se, se for o caso, de força.<sup>39</sup>

Assim, percebe-se que o poder de polícia é inerente à atividade do Estado. A administração pública exerce o poder de polícia sobre todas as ações que possam de alguma maneira prejudicar os interesses da coletividade, sendo essencial para a consecução do seu mister, a utilização dos atributos do poder de polícia.

## **2.2 Penalidades decorrentes do poder de polícia ambiental**

Diante do princípio do devido processo legal, que também deve ser observado nos processos administrativos, é imprescindível que se destaque que toda decisão punitiva deve ser motivada sob pena de ser revista pelo Poder Judiciário, o qual poderá, diante do excesso punitivo, reduzir a penalidade ou anulá-

---

<sup>38</sup> LAZZARINI, Álvaro. Revista de informação legislativa, v. 34, n. 134, p. 165-174, abr./jun. 1997. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/233>>. Acesso em : 10 jan.2015

<sup>39</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 7ª edição revisada. São Paulo: Saraiva.2009.

la para que o órgão público ambiental possa adequá-lo, observando-se o princípio da proporcionalidade entre a conduta ilícita e a aplicação da medida punitiva.<sup>40</sup>

Nesse sentido, com fundamento no art. 3º do Decreto nº 6.514/2008, bem como o art. 72 da Lei nº 9.605/98, é apresentado rol de sanções administrativas. Assim, no caso de cometimento de infrações administrativas, podem ser aplicadas as penalidades de advertência, multa simples, multa diária, apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação de produto, embargo de obra ou atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total das atividades e medidas restritivas de direito.<sup>41</sup>

Assim:

A sanção administrativa ambiental, assim, há de estar expressamente prevista na lei de regência, aplicando-se, analogicamente, o princípio da reserva legal do Direito Penal, consubstanciado na previsão de que não há pena sem prévia cominação legal, hoje com dignidade constitucional (art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição de 1988). Não se pode aplicar, em consequência, sanção administrativa ambiental que não esteja catalogada na lei anterior à ocorrência do ilícito administrativo de natureza ambiental.

A sanção administrativa ambiental tem duplo objetivo, ou seja, ela tem por fim a correção do infrator, no que representa um verdadeiro castigo para que melhore a sua conduta de respeito às normas legais ambientais, como também um fim de prevenção, no sentido de servir de verdadeiro alerta a todos os outros, e ao próprio infrator, das consequências da infração ambiental.

Podemos classificar as sanções administrativas que concretizam a tutela administrativa ambiental em (a) sanções pecuniárias, como as multas aplicadas em razão da não-observância das normas de proteção ambiental; e (b) sanções objetivas, como as que envolvem bens e/ou serviços como apreensões, cancelamento do registro, cancelamento de matrícula de pescador profissional, interdição do barco, embargos de iniciativas particulares, etc.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 7ª ed, rev. Sao Paulo: Saraiva. 2009

<sup>41</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Ibidem*. p. 867

<sup>42</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 134, p. 165-174, abr./jun. 1997 .

.Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/233>>. Acesso em : 10 jan. 2015

Diante do supracitado, em que pese a Administração Pública dispor de mecanismos coibidores da prática de irregularidades, verifica-se uma ineficácia administrativa, diante da existência do princípio da inafastabilidade de jurisdição.

Nessa esteira, faz-se oportuno citar exemplos que o professor Luis Paulo traz em sua obra, nestes termos:

O Banco do Brasil S.A. foi multado em R\$ 4 milhões pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo, por infração administrativa, pelo fato de não investigar contaminação em terreno que possui na zona leste. Trata-se de área que já obrigou indústria de cerâmica, localizada no Jardim Keralux, em que houve a ocupação irregular de cerca de 8.000 famílias. O órgão ambiental exigiu que a instituição financeira fizesse um estudo detalhado no local dos riscos à população que mora na área, concedendo-lhe prazo para tal fim. Findo o prazo, a instituição não apresentou tal estudo, sendo por essa razão multada.

Contatou-se, na área, a existência de elementos químicos nocivos à saúde humana. O solo está contaminado com BHC- pesticida proibido no país na década de 1980. Tal substância pode causar leucopenia- diminuição dos glóbulos brancos, que fazem a defesa do organismo.

**O Banco do Brasil interpôs mandado de segurança para suspender a multa imposta.** Em sua defesa, a instituição alegou ter adquirido a área em decorrência de inadimplência de dívida contraída por devedor e não ter participação alguma na contaminação da área. O juiz indeferiu a liminar, sustentando que o banco teve conhecimento da contaminação do terreno e nada fez para eliminar as suas consequências. Disse ainda que o banco é responsável pela descontaminação do solo com fundamento da responsabilidade objetiva, ou seja, o fato independe de culpa.

No dia 29 de setembro de 2003, a empresa Usina da Pedra, localizada em Serrana, Estado de São Paulo, deixou vazar grande quantidade de melaço de cana-de-açúcar no rio Pardo. Esse acidente ocasionou a morte de 208 toneladas de peixes, um desastre ambiental imenso. Pescadores ficaram sem trabalhar no rio Grande, pois o melaço percorreu 150 quilômetros do rio Pardo até desaguar no rio Grande. **O IBAMA multou a empresa em R\$ 10 milhões, mas a usina recorreu e ainda não pagou.** A CETESB, por sua vez, aplicou duas multas que somam R\$ 137 mil e já foram pagas.

Resta apenas a reparação da área. A usina, por sua vez, apresentou plano de recuperação da área, orçado em R\$ 1,5 milhão, mas IBAMA e o Ministério Público acharam o valor baixo pela extensão dos danos. Já foi proposta ação civil pública em face da usina, que demonstra boa vontade na recuperação da área; basta apenas chegar a um bom termo para resolver o litígio.

O IBAMA aplicou multas a cinco siderúrgicas do polo de produção de ferrugosa (principal componente do aço), interior do Pará, somando-se ao menos R\$ 254 milhões. Elas utilizam carvão vegetal de origem desconhecida. São árvores derrubadas de maneira irregular das florestas da região. Em operações realizadas pelo IBAMA, logrou-se

apreender 61 mil metros cúbicos de carvão vegetal. As empresas, questionadas em juízo, teriam adquirido pelo menos 6,7 milhões de metros cúbicos de carvão clandestino nos últimos anos. Esse cálculo é feito com base em estimativas da produção do ferro-gusa na unidades e a quantidade de carvão utilizado na siderúrgica. **As empresas recorreram de todas as multas e questionam a metodologia usada para o cálculo, pois ele não leva em conta fatores como novas tecnologias que reduzem o consumo de carvão vegetal.**

A empresa Império do Forro do Bolso importou lixo hospitalar dos EUA e foi multada em R\$ 6 milhões, pelo IBAMA, por danos ambientais. Também foi multada a operadora de transporte marítimo Hamburg Sud, em R\$ 2 milhões, por ter levado a carga até o porto de Suape-PE. Foram encontradas 46 toneladas de lençóis e fronhas usados com inscrições de hospitais dos Estados Unidos. Parte desse material estava sendo vendida pela empresa Império de Santa Cruz do Capibaribe. A multa foi dividida entre três lojas da empresa. Nas lojas, o órgão ambiental encontrou 25 toneladas de lençóis e fronhas. A Vigilância Sanitária do Estado aguarda os resultados dos exames no material apreendido para constatar se se trata de lixo hospitalar.

**Percebe-se por meio dessas multas, que o meio ambiente tem sido protegido eficazmente na esfera administrativa, na tentativa de coibir que as empresas venham a degradá-lo ainda mais.<sup>43</sup>**  
(grifei)

Diante do supracitado, diante da fragilidade do poder coercitivo da Administração no sentido de coibir práticas degradantes, pode-se perceber apenas com os poucos exemplos trazidos pelo professor retromencionado, que as empresas, apesar de serem sancionadas, além de não pagarem as multas, ainda recorrem ao judiciário, invocando o princípio da inafastabilidade de jurisdição, concomitantemente ao processo administrativo, com o intuito muitas vezes protelatório.

---

<sup>43</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 7ª edição revisada. São Paulo: Saraiva.2009.p.868-869

### 3 PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DE JURISDIÇÃO

No Brasil, o sistema brasileiro é o da jurisdição una e o artigo 5º, XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil é peremptório ao regular que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário. Trata-se do já consagrado princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário.

O professor kazuo Watanabe ao discorrer sobre o tema, traz a baila em seu livro a seguinte lição, *in verbis*:

O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ou da proteção judiciária é uma resultante do monopólio da justiça em mãos do Estado.

O controle jurisdicional supõe o exercício da jurisdição, com as características acima apontadas, por um dos órgãos do Estado especificamente designado pelo ordenamento jurídico, que via de regra é o Poder Judiciário.

O conteúdo e o alcance do princípio dependem, em sua primeira colocação, da concepção que o sistema jurídico tenha da teoria da separação dos poderes.

A doutrina francesa, conforme pondera Bonnard, assenta-se no entendimento de que se deve vedar a ingerência de um poder na esfera peculiar do outro, implicando violação do princípio da separação o julgamento das controvérsias nascidas da atividade do Poder Executivo pelo Poder Judiciário.

Tal concepção está inspirada “particularmente na doutrina de Montesquieu, a qual, segundo a justa observação de Duguit, não tinha em vista o Judiciário como poder com função extensiva ao julgamento das controvérsias em que a Administração fosse interessada. O sábio publicista francês tratava do Poder Judiciário como “o poder executivo das coisas dependentes do direito civil”, e pelo qual o “príncipe pune os crimes ou julga as questões entre os particulares”, donde é de inferir que antevira a utilidade de fazê-lo órgão de equilíbrio de toda a vida jurídica, ainda quando turbada pelos próprios elementos do Estado ou achava inconveniente dar-lhe tal amplitude de atribuições.

Nos países que adotam semelhante doutrina, tem-se o chamado sistema da jurisdição dúplice, com a organização, ao lado da jurisdição comum, da jurisdição administrativa (contencioso administrativo) para o conhecimento das controvérsias originárias de atos da Administração.

Já o sistema anglo-americano, a que se filia o nosso, atribui toda função jurisdicional, qualquer que seja a espécie de lide, mesmo a

decorrente de atividade da Administração, salvo raras exceções, ao Poder Judiciário.<sup>44</sup>

O sistema judiciário ou de jurisdição única, também conhecido como sistema inglês e, modernamente, denominado sistema de controle judicial, é aquele em que todos os litígios - de natureza administrativa ou de interesses exclusivamente privados - são resolvidos judicialmente pela Justiça Comum, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário.

Assim, o supramencionado princípio figura como uma garantia da liberdade individual do cidadão ao vedar que o particular faça "justiça com as próprias mãos", substituindo essa forma primitiva de resolução de conflitos pela apreciação, por parte do Poder Judiciário, das lides oriundas de ações ou omissões de quaisquer pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas.

Como alternativa para não macular o princípio da inafastabilidade de jurisdição, muitas vezes visto pelos juristas brasileiros como absoluto, o professor José de Ribamar, sugere a utilização do princípio da especialidade do direito processual para a criação de varas destinadas a contendas administrativas.

Assim, tendo em vista o princípio da especialidade, seria possível a criação de varas especializadas em questões administrativas. Embora isso não constitua uma justiça administrativa, e sim uma mera divisão interna de competência, segundo o insigne professor, facilitaria o julgamento de questões administrativas.<sup>45</sup>

Outra possibilidade também levantada pelo professor José Ribamar, seria a criação de um contencioso administrativo, desde que suas decisões pudessem ser submetidas aos tribunais superiores, uma espécie de sistema misto de jurisdição.

Assim, o julgamento das questões administrativas por um setor especializado, dentro ou fora do Poder Judiciário, certamente contribuiria para um

---

<sup>44</sup> WATANABE, Kazuo. *Controle Jurisdicional*. Editora Revista dos tribunais. 1980.p.24

<sup>45</sup> SOARES, José de Ribamar Barretos. Revista de informação legislativa, v.38,n.152,p.55-62,out./dez.2001.Disponível em:  
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/721>>. Acesso em : 10 jan.2015

aprimoramento das relações entre os Poderes e do julgamento das questões administrativas.<sup>46</sup>

### 3.1 Contencioso Administrativo

Dentre os diversos modelos de jurisdição utilizados pelos países de tradição romano-germânica diferenciam-se o contencioso administrativo do sistema da jurisdição *una*.

Em seu livro o professor Kazuo Watanabe traz a seguinte explanação:

Na interpretação americana, esclarece Marcelo Caetano, tudo se reduz “a fórmulas práticas de equilíbrios dos órgãos supremos do Estado com o objetivo concreto de impedir a concentração e o exercício despótico do poder”, o que fez surgir o célebre sistema dos “freios e contrapesos”- *checks and balances*- que na definição de Jefferson é aquele “em que os poderes estão de tal forma repartidos e equilibrados entre os diferentes órgãos que nenhum pode ultrapassar os limites estabelecidos pela Constituição sem ser eficazmente detido e contido pelos outros”. Os autores da Constituição americana, ao invés de confiar cada função a um órgão especializado, “fracionaram as funções e estabeleceram a colaboração forçada de vários órgãos no exercício de cada um. E isto repete-se sempre como processo técnico de evitar o despotismo, limitar a autoridade e garantir as liberdades individuais e não em homenagem a qualquer teoria abstrata.

Diversa é, por outro, a concepção francesa, pois na prática do Direito Público desse país se assentou “que a separação dos poderes deve ser de modo a evitar a penetração de um no âmbito peculiar de outro”, segundo anota Seabra Fagundes. Adotou-se, portanto a separação rígida, o que impossibilita, por exemplo, a interferência do Judiciário nas controvérsias nascidas das atividades do Poder Executivo.<sup>47</sup>

São vários os países que adotam o sistema do contencioso administrativo, mas foi pela França que esse modelo ganhou uma maior visibilidade.

Assim, na França, ao lado da teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, a desconfiança e rivalidade entre os Poderes Executivo

---

<sup>46</sup> SOARES, José de Ribamar Barretos. Op.cit.

<sup>47</sup> WATANABE, Kazuo. *Controle Jurisdicional*. Editora Revista dos tribunais. 1980.p.9-10

e Judiciário, em face da interferência deste nos negócios administrativos, leva à criação de uma justiça própria para julgar os atos da administração pública.

Nesse sentido:

Na França, o problema do conflito ou do abuso de poderes iria receber tratamento assaz diverso do que lhe seria atribuído em a novel República da América do Norte.- Georges Vedel, Decano da Faculdade de Direito de Paris, em obra notável ( Droit Administratif, ed.Presses Universitaires, Paris.pp72 e segs.), faz minucioso histórico da solução gaulesa que afluiria na criação do universalmente conhecido e frequentemente imitado do “Contencioso Administrativo” ( a propósito, v. de Stratis Andreades- Le Contentieux Administratif des Étas Modernes et la Jurisdiction Administratif em Grèce, Sirey, Paris, 1932).

Segundo depõe o insigne Vedel , em seu país a criação desse Contencioso resultou, sobretudo da desconfiança que os revolucionários de 1789 tinham em relação ao Poder Judiciário: conquanto opositores do ancién-regime, os homens da Revolução assumiram a herança por ele deixada e até o preconceito contra o Judiciário, que anteriormente- pela manifestação de seus órgãos superiores, os “ Parlamentos” distribuídos pelo território nacional- “pretendia prerrogativas que opugnavam frontalmente a autoridade real”.-Com esse espirito, uma primeira lei foi feita em agosto de 1790, pela qual se declarou interdito o Judiciário de manifestar-se sobre quaisquer atos do Legislativo e no seu artigo 13, o diploma estabelecia: “As funções judiciárias são distintas e permanecerão sempre separadas das funções administrativas; os juizes não poderão perturbar de nenhum modo, sob pena de prevaricação, as operações dos corpos administrativos, nem citar diante deles os administradores, em razão de suas funções.”<sup>48</sup>

Apesar do atual modelo francês de contencioso administrativo já não ser o mesmo da sua época de surgimento, dado a evolução história natural das instituições estatais, ele é composto basicamente de três instâncias administrativas.

Em Portugal, o contencioso administrativo é composto de auditorias e do Supremo Tribunal Administrativo.

Na auditoria, funciona um juiz auditor administrativo e, junto a ele, um membro do Ministério Público.

---

<sup>48</sup> COTRIM, Neto, A.B. Revista de informação legislativa, v.24,n.95,p.141-156,jul./set.1987.Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181777>>. Acesso em : 09 jan.2015

Em resumo, os conflitos surgidos entre a justiça administrativa e a justiça comum são resolvidos por um Tribunal de Conflitos, composto de três juízes do Supremo Tribunal de Justiça e três do Supremo Tribunal Administrativo.<sup>49</sup>

Já o sistema anglo-americano, a que se filia o nosso, atribui toda função jurisdicional, qualquer que seja a espécie de lide, mesmo a decorrente de atividade da Administração, salvo raras exceções, ao poder Judiciário.

Ao contrário do nosso ordenamento jurídico, na França aconteceu de maneira diversa:

Na França, o problema do conflito ou do abuso de poderes iria receber tratamento assaz diverso do que lhe seria atribuído em a novel República da América do Norte.- Georges Vedel, Decano da Faculdade de Direito de Paris, em obra notável ( *Droit Administratif*, ed.Presses Universitaires, Paris.pp72 e segs.), faz minucioso histórico da solução gaulesa que afluiria na criação do universalmente conhecido e frequentemente imitado do “Contencioso Administrativo” ( a propósito, v. de Stratis Andreades- *Le Contentieux Administratif des Étas Modernes et la Jurisdiction Administratif em Grèce*, Sirey, Paris, 1932).

Segundo depõe o insigne Vedel, em seu país a criação desse Contencioso resultou, sobretudo da desconfiança que os revolucionários de 1789 tinham em relação ao Poder Judiciário: conquanto opositores do ancién-regime, os homens da Revolução assumiram a herança por ele deixada e até o preconceito contra o Judiciário, que anteriormente- pela manifestação de seus órgãos superiores, os “ Paramentos” distribuídos pelo território nacional- “pretendia prerrogativas que opugnavam frontalmente a autoridade real”.-Com esse espirito, uma primeira lei foi feita em agosto de 1790, pela qual se declarou interdito o Judiciário de manifestar-se sobre quaisquer atos do Legislativo e no seu artigo 13, o diploma estabelecia: “As funções judiciárias são distintas e permanecerão sempre separadas das funções administrativas; os juízes não poderão perturbar de nenhum modo, sob pena de prevaricação, as operações dos corpos administrativos, nem citar diante deles os administradores, em razão de suas funções.”<sup>50</sup>

Nesse sentido, verifica-se que o que ocorre hoje com a administração pública como um todo no Brasil foi o que ocorreu na França com os revolucionários de 1789 em relação ao Poder Judiciário, ou seja, existe uma desconfiança de que os processos realizados nessa seara serão maculados ou mesmo parciais.

---

<sup>49</sup> SOARES, José de Ribamar Barretos. Revista de informação legislativa, v.38,n.152,p.55-62,out./dez.2001..

<sup>50</sup> COTRIM, Neto, A.B. Revista de informação legislativa, v.24,n.95,p.141-156,jul./set.1987.Disponível em:  
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181777>>. Acesso em : 09 jan.2015

### **3.2 Da jurisdição condicionada ou instância administrativa de curso forçado**

Em virtude do princípio da inafastabilidade de jurisdição, com exceção dos instrumentos previstos pelo próprio texto constitucional, não se admite outras restrições ao direito de acesso ao Judiciário, mesmo porque cuida-se de garantia fundamental, ou seja, cláusula pétrea.

Nesse sentido, a doutrina chama de jurisdição condicionada ou instância administrativa de curso forçado as medidas que obrigam o esgotamento das vias administrativas para a obtenção do provimento que se deseja em juízo.

Dentre esses mecanismos que “limitam” ou condicionam o acesso ao Judiciário encontramos a instituição da convenção de arbitragem pelas partes, que não pode ser considerada inconstitucional, pois além desta decorrer de uma livre escolha das partes, apenas pode versar sobre direitos disponíveis.

Nesse palmilhar, não há no ordenamento jurídico brasileiro norma legal que obrigue o indivíduo a buscar a solução dos conflitos de interesses na via arbitral, como requisito de acesso ao Judiciário.

No âmbito do processo trabalhista, dois importantes assuntos, relacionados ao tema em epígrafe, merecem uma detida análise: a criação das Comissões de Conciliação Prévia pela Lei n. 9.958/00, que introduziu os arts. 625-A a 625-H na CLT; e a necessidade de "comum acordo" para a instauração do Dissídio Coletivo, instituída pela Emenda Constitucional n. 45/04.

O Tribunal Superior do Trabalho, em diversas oportunidades, expressou manifestação sobre a matéria, afastando a alegação de ofensa ao princípio do direito de ação. A polêmica que persiste na mais alta Corte Trabalhista cinge-se à natureza de tal exigência, se *pressuposto processual* ou *condição da ação*, como demonstram as decisões a seguir:

RECURSO DE REVISTA. OBRIGATORIEDADE DA SUBMISSÃO DA DEMANDA À COMISSÃO DE CONCILIAÇÃO PRÉVIA. A submissão da demanda à Comissão Prévia de Conciliação, estabelecida no art. 625-D, da CLT, é obrigatória e, assim, constitui pressuposto para a constituição e desenvolvimento válido e regular

do processo. Recurso de revista a que se nega provimento" (TST-RR-662/2002-058-15-00, 5ª T., Rel. Min. Gelson de Azevedo, DJ 11/11/2005);  
"COMISSÃO DE CONCILIAÇÃO PRÉVIA. DEMANDA TRABALHISTA. SUBMISSÃO. OBRIGATORIEDADE. CARÊNCIA DE AÇÃO. 1. A Lei 9.958/00 introduziu na CLT o artigo 625-D, que elevou a submissão de demanda trabalhista às Comissões de Conciliação Prévia como condição necessária para o ajuizamento de ação trabalhista. 2. Assim, a ausência de provocação da Comissão de Conciliação existente, anteriormente à propositura da reclamatória, enseja a extinção do processo sem julgamento do mérito" <sup>51</sup>

A própria Constituição Federal exige, excepcionalmente, o prévio acesso às instâncias da justiça desportiva, nos casos de ações relativas à disciplina e às competições desportivas, reguladas em lei (CF, art.217,§ 1º), sem, porém condicionar o acesso ao Judiciário ao término do processo administrativo, pois a justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir a decisão final (CF, art.217,§ 2º) <sup>52</sup>

Assim, Inexiste a obrigatoriedade de esgotamento da instância administrativa para que a parte possa acessar o Judiciário. A Constituição Federal de 1988, diferentemente da anterior, afastou a necessidade da chamada jurisdição condicionada ou instância administrativa de curso forçado, pois já se decidiu pela inexigibilidade de exaurimento das vias administrativas para obter-se o provimento judicial, uma vez que exclui a permissão, que a Emenda Constitucional nº 07 à Constituição anterior estabeleceu, de que a lei condicionasse o ingresso em juízo à exaustão das vias administrativas, verdadeiro obstáculo ao princípio do livre acesso ao Poder Judiciário. <sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista nº 75517/2003-900-02-00. Relator Min. João Oreste Dalazen, DJ - 11/11/2005.

<sup>52</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17ª ed. São Paulo:Atlas, 2005. p.72

<sup>53</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. ibidem

## CONCLUSÃO

Primeiramente, diante de todo o exposto, é imprescindível que se diga que não há direito absoluto e incondicionado, assim, é possível se verificar permeando todo o ordenamento jurídico pátrio restrições jurídicas legítimas, de modo que apenas quando se é atingido o cerne do direito fundamental protegido é que se gera ou a inconstitucionalidade da norma ou a ilegalidade da ação.

Nesse sentido, quando o ordenamento jurídico cria alguma condição para o ajuizamento de ações perante o Judiciário tem como escopo filtrar àquelas impertinentes ou infundadas.

Ademais, quando se levanta a questão do modelo de contencioso administrativo adota na França e em alguns países, faz-se pensando em amenizar o retrabalho que o Judiciário tem ao reanalisar todo o trabalho já realizado pela Administração Pública brasileira que elabora todo um processo administrativo, sujeitando-o ao crivo do devido processo legal.

Nessa esteira, em que pese todo esse *iter* percorrido até a aplicação das sanções, esses processos administrativos são completamente refeito posteriormente pelo Poder Judiciário, não sendo nem mesmo aproveitado qualquer diligência realizada da seara administrativa, uma vez que só podem ser consideradas como provas, aquelas diligências produzidas em contraditório judicial.

Assim, verifica-se que a máquina estatal é acionada duas vezes pelo mesmo fato ocorrido, sendo empregado servidores públicos distintos para realizar muitas vezes a mesma diligência, abarrotando o Judiciário, sem enfatizar ainda o caráter muitas vezes protelatório de particulares infratores.

Os problemas se agravam quando se amplia o conceito de subjetivação do processo. Demais disso, o sistema de jurisdição única sofre com o acúmulo de processos perante as instâncias superiores, o que dificulta a sensação de satisfação com a prestação jurisdicional.

A demora na concretização da tutela, seja pelo caráter meramente sugestivo da maioria das decisões referentes ao recurso por excesso de poder, seja

pela demora na satisfação do crédito concedido por título judicial, surge como verdadeiro estigma do poder judiciário, aumentando ainda o descrédito da Administração Pública perante o particular, que muitas vezes age com descaso perante a possibilidade de mutabilidade das decisões administrativas.

Apesar dos argumentos apresentados, o presente artigo acadêmico não tem o intuito de fomentar ou mesmo minorar o princípio da inafastabilidade de jurisdição, mesmo sabendo que ele não é e não deve ser considerado absoluto, mas sim repensar soluções buscando a real efetividade das sanções aplicadas na esfera administrativa, principalmente no tocante ao direito ambiental, dada sua relevância para toda a coletividade.

Ademais, em que pese a tradição constitucional ancorada no sistema da jurisdição una, o ordenamento jurídico nacional prevê uma série de instrumentos e meios processuais que podem ser suscitados perante a autoridade administrativa, até porque os poderes são e devem ser considerados equânimes e seus servidores exercem suas atribuições fundadas em preceitos de meritocracia.

Todavia, ao contrário do que ocorre na França, esses processos não fazem coisa julgada material (salvo na esfera administrativa) sendo sempre passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, como se fosse o único com missão de alcançar o justo. Nesse sentido faz- conveniente trazer a baila para reflexão excerto do artigo do professor Dilvanir, nestes termos:

Tão vital quanto a legalidade para um Estado de direito constitucional e democrático é um eficiente sistema de controle dessa legalidade. É o problema da jurisdição ou aplicação contenciosa do direito vigente. Aplicar pressupõe conhecer e interpretar o direito, interpretação oficial ou em nome do Estado, com eficácia obrigatória. Aplicação definitiva ou com efeito de coisa julgada. Qual será o órgão ou Poder mais eficiente para exercer a jurisdição ou dizer o direito com esse efeito? O Judiciário deve ter o monopólio da jurisdição ou deve partilhar essa missão com o Executivo, entregando a este certas áreas no interesse da Administração?<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> COSTA, Dilvanir José da.. : Revista de informação legislativa, v. 22, n. 88, p. 139-168, out./dez. 1985 | Revista jurídica mineira, v. 3, n. 31, p. 13-34, nov. 1986. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181654>>. Acesso em : 6 jan.2015

Entretanto, não se pode dizer que ao processo administrativo não foi relegada posição de destaque pelo ordenamento jurídico nacional. Maior expoente dessa preocupação com o processo administrativo no Brasil, ainda que se leve em conta a sua aparente ausência de efetividade, encontra-se na Lei nº 9784/99, conhecida como a lei do processo administrativo que institui normas procedimentais para toda a Administração Pública Federal e, via de consequência, influencia nas legislações estaduais e distrital.<sup>55</sup>

Conjugando as informações colacionadas ao presente artigo acadêmico, principalmente no que se refere aos processos administrativos envolvendo questões ambientais, pois tratam de interesses difusos, essenciais a vida em sociedade, esses direitos de terceira dimensão merecem um tratamento diferenciado, ou seja, é imprescindível que as infrações que tenham como objetivo a degradação do meio ambiente tenham um instrumento coercitivo semelhante aos supracitados no tópico relacionado à jurisdição condicionada ou instância administrativa de curso forçado

Compulsado a legislação e a doutrina brasileira, constatamos estar permeando a regulamentação dos processos, o princípio da especialidade. Assim, uma das soluções apontadas na doutrina para resolver a questão da falta de efetividade dos processos administrativos, seria a possibilidade de criação de varas especializada em questões administrativas, embora isso não constitua uma justiça administrativa.<sup>56</sup>

Visando outra possibilidade para o atual modelo de jurisdição única, o douto juriconsulto José de Ribamar Soares propõe a criação de um contencioso administrativo, desde que suas decisões pudessem ser submetidas aos tribunais superiores, uma espécie de sistema misto de jurisdição. O julgamento das questões administrativas por um setor especializado, dentro ou fora do Poder Judiciário, certamente contribuiria para um aprimoramento das relações entre os Poderes e do julgamento das questões administrativas.<sup>57</sup>

Nesse sentido, e diante de todo o exposto, visto que a questão de direito ambiental é extremamente relevante, uma vez que versa sobre interesses

---

<sup>55</sup> ENTERRÍA, 2002, pp.680-684.

<sup>56</sup> SOARES, José de Ribamar Barretos.op.cit.

<sup>57</sup> SOARES, ibidem

difusos essenciais ao convívio do homem em sociedade, o que se sugere é a criação de pressupostos processuais para o ajuizamento de ações judiciais envolvendo questões ambientais, semelhantemente ao que ocorre na esfera trabalhista, objetivando com essa medida uma atitude mais diligente dos litigantes no processo administrativo.

Assim importante juntar a este artigo acadêmico a lição do professor Kazuo Watanabe, *in verbis*:

A exigência da prévia exaustão da instância administrativa nada mais constitui que a indicação de um caminho a ser tentado, antes da propositura da ação, para a obtenção do atendimento voluntário de uma pretensão.<sup>58</sup>

Outra opção que poderia ser adotada, esta sugerida por este artigo acadêmico que surgiu diante do labor diário com o tema proposto, seria a utilização dos processos administrativos findos de maneira preparatória e disponível, como acontece com os inquéritos policiais, nos quais as diligências realizadas na seara administrativa poderiam ser consideradas elementos de informação sujeitas ao crivo dos procedimentos judiciais para serem consideradas provas.

Dessarte finalizo o presente ensaio acadêmico parafraseando o professor Fábio Konder Comparato que em seu artigo “*A função social do jurista no Brasil contemporâneo*” nos ensina que a ciência do Direito não é apenas o levantamento rigoroso da realidade jurídica, com a explicação racional dos fundamentos lógicos e éticos do sistema, com a explicação racional dos fundamentos lógicos e éticos do sistema. O que se impõe à consciência de todo jurista é também e sobretudo uma invenção de um Direito mais eficiente e justo.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> WATANABE, Kazuo. Controle Jurisdicional. Editora Revista dos tribunais. 1980.p.55

<sup>59</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Disponível em:

<[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.usp.br%2Frdusp%2Farticle%2Fdownload%2F67159%2F69769&ei=Rk7BVMXhIsWxsATSwYHYDg&usg=AFQjCNHO\\_XQ7Woh5KPW0I1kzwUEUEEiVFQ&sig2=syib0CX7DxPmlb3du-r96w&bvm=bv.83829542,d.cWc](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.usp.br%2Frdusp%2Farticle%2Fdownload%2F67159%2F69769&ei=Rk7BVMXhIsWxsATSwYHYDg&usg=AFQjCNHO_XQ7Woh5KPW0I1kzwUEUEEiVFQ&sig2=syib0CX7DxPmlb3du-r96w&bvm=bv.83829542,d.cWc)>

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: junho 2014.

\_\_\_\_\_. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em junho 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em junho 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.958, de 12 de janeiro de 2000. Altera e acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, aprovada pelo Decreto- Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, dispondo sobre as Comissões de Conciliação Prévia e permitindo a execução de título executivo extrajudicial na Justiça do Trabalho. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9958.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9958.htm). Acesso em janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso de Agravo de instrumento no Recurso Especial REsp 1373302 / CE AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2013/0068076-0. Relator Min. HUMBERTO MARTINS. Publicado no DOU de 19/06/2013

\_\_\_\_\_. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso de Agravo de instrumento no Recurso Especial REsp 1260379 / PR AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2011/0141364-4. Relator Min. HUMBERTO MARTINS

\_\_\_\_\_. BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista nº 662/2002-058-15-00, 5ª T., Rel. Min. Gelson de Azevedo. Publicado no DJ 11/11/2005.

ANTUNES, Paulo de Bessa, Direito Ambiental. 9ª edição. Rio de Janeiro: Ed.Lumen Iuris, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2014.

COTRIM, Neto, A.B. Revista de informação legislativa, v.24,n.95,p.141-156,jul./set.1987

COMPARATO, Fábio Konder. Função Social do Jurista no Brasil Contemporâneo.

DERANI, Cristiane, Direito Ambiental Econômico. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

ENTERRÍA, 2002

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª edição. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

LAZZARINI, Álvaro. Revista de direito administrativo, v.11 ,n.3,p.141-151,mar.1995/Revista Forense,v.91, n.331,p.39-49,jul.set.1995/Revista de informação legislativa,v.32,n.125,p.75-85,jan./mar.1995

MACHADO, Paulo Affonso Ieme. Direito Ambiental Brasileiro. 22 ed.. Editora Malheiros.2014.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo.4ª edição. Rio de janeiro:Impetus,2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 36ª edição atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 20ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves. 3ª edição. Niterói-Rio de Janeiro: Impetus,2012.

SOARES, José de Ribamar Barretos. Revista de informação legislativa, v.38,n.152,p.55-62,out./dez.2001.

SIRVINKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 7ª edição revisada. São Paulo: Saraiva.2009.

TAVARES, André Ramos, Curso de Direito Constitucional.10ª edição. São Paulo: Lumen Iuris, 2012.

WATANABE, Kazuo. Controle Jurisdicional.Editora Revista dos tribunais. 1980.p.24