

# O DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E A ATUAÇÃO DO ESTADO COMO DEGRADADOR

*Juliana Ribeiro de Oliveira<sup>1</sup>*

## RESUMO

O presente artigo aborda o papel do Estado na preservação do meio ambiente, enfatizando seu protagonismo frente à promoção do desenvolvimento sustentável, uma vez que a ele recaem as funções pre-cípua de fiscalização e de planejamento. O cerne deste trabalho se volta a expor a problemática que surge quando o Estado se porta como degradador, correlacionando a vigília aos princípios do direito administrativo pelo agente público ao dever de preservação ambiental. Nesse cenário, como um dos meios a corrigir a distorção nascida da falha estatal, é discutida a importância da ação de improbidade administrativa.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável. Princípios do direito administrativo. Improbidade administrativa.

## ABSTRACT

This article's scope is discuss the role played by the State in promoting environmental protection, mostly as a leading actor,

---

<sup>1</sup> Procuradora do IDAF - Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Pós-Graduada em Direito Público e Pós-Graduada em Direito Marítimo e Portuário, ambas pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Pós-graduada em Licenciamento Ambiental pelo CESAP. Membro da Comissão Tripartite do Estado do Espírito Santo. Membro da Comissão de Direito Processual Civil da OAB/ES.

hence the State's attributions designed by the Constitution of 1988. The core exposes the problems originated when the State behaves as the responsible for the pollution, disregarding its duties imposed by the principles of administrative law. As final proposition, the "administrative misconduct action" is presented as an important mean to correct the distortion provoked by the State's flaw.

**Keywords:** Sustainable development. Administrative Law principles. Administrative probity.

## 1. INTRODUÇÃO

A relação do homem com o meio ambiente, historicamente, se apresentou sob um prisma mormente expropriatório, modelo fundado na frágil e equivocada concepção de infinitude dos recursos utilizados. O abandono de tal comportamento foi hesitante e, ainda hoje, não plenamente consolidado.

Entretanto, hodiernamente, presencia-se um lento processo de formação de uma consciência ambiental, momento em que a noção preservacionista começa a se firmar na sociedade, norteada pela elaboração e aprimoramento de conceitos como o do desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, o fortalecimento da noção conservacionista perpassa necessariamente por uma forte atuação do Estado na causa ambiental, exigência contida em norma constitucional:

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.

Embora essa relevante normatização não deixe dúvidas acerca do relevantíssimo papel do Estado na preservação meio ambiente, é corriqueiro constatar o desvio da persecução do interesse público em suas atividades, quando o Estado atua como agente degradador.

Nesse esteio, o ordenamento jurídico deve assegurar meios coercitivos a rechaçar essa atuação não albergada pela noção de Estado Democrático Constitucional de Direito, uma vez que, em última análise, a responsabilização do Estado implica a penalização da sociedade. Essa irresponsabilidade institucionalizada gera um efeito nefasto na questão

ambiental, visto que o verdadeiro infrator não é atingido pelas sanções impostas, falha sistêmica relacionada à ineficácia de certas normas ambientais.

A contribuição deste artigo se direciona, portanto, a trazer lume a essa questão pouco abordada, mas de importância vital ao sucesso da preservação ambiental.

## 2. O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O PAPEL DO ESTADO NA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A questão ambiental é pauta absolutamente presente neste desenrolar do século XXI. A demanda assustadoramente vertiginosa por matéria-prima e recursos é temor pertinente à civilização como um todo, forçando uma atuação direcionada a regular a exploração dos recursos naturais e seus efeitos, cenário no qual é imposto ao Estado um papel de protagonismo.

É certo que as propostas sugeridas para promover a conciliação entre desenvolvimento e meio ambiente ainda geram críticas áduas e um comportamento reticente, visto que representam uma mudança num *modus operandi* ancestral da humanidade, subvertendo os aspectos basilares do relacionamento com a Natureza, que apenas recentemente foi alvo de apreciação aprofundada. Nesse sentido, Cristiane Derani afirma:

A questão ambiental é, em essência, subversiva, posto que é obrigada a permear e a questionar todo o procedimento moderno de produção e de relação homem natureza, estando envolvida com o cerne da conflituosidade da sociedade moderna.<sup>2</sup>

Nesse contexto, é importante trazer à baila o nascimento do princípio do desenvolvimento sustentável, que espria efeitos sobre todos os atores da sociedade, sendo que o foco do presente estudo se dirige ao Estado e sua atuação (des)conforme às imposições que a sustentabilidade traz.

---

2 DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 643.

## 2.1 O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A noção de desenvolvimento sustentável nasceu da necessidade de se estabelecer uma alternativa ao modelo vigente de exploração da natureza e ao crescimento econômico desenfreado. O gerenciamento racional dos recursos começava a se revelar imperativo para manutenção da saúde da economia, uma vez que sua dependência das matérias-primas naturais tão logo iria significar o bloqueio do desenvolvimento, dada a esperada e certa escassez causada pela exploração predatória e desregulamentada. Era requerida com urgência a construção de uma política ambiental com viés conservacionista.

Diversos debates em torno da temática do crescimento e meio ambiente tiveram lugar nos meados do século XX. Dentre eles, assumiu grande relevância o Clube de Roma, que reuniu diversos pesquisadores liderados por Dennis L. Meadows, culminando na publicação do estudo “Limites do crescimento”. As conclusões principais aventadas giravam em torno do colapso certo dos limitados recursos naturais, o que acarretaria um declínio inevitável da população e da capacidade industrial caso as tendências de crescimento fossem mantidas<sup>3</sup>.

Como proposta para alcançar a estabilidade ecológica e econômica, foi ventilado o congelamento da população global e do capital industrial, trazendo mais uma vez à cena a tese malthusiana do alarde ao ritmo de crescimento desenfreado da sociedade. Propor o crescimento zero era uma clara afronta à teoria vigente do desenvolvimento contínuo da sociedade industrial<sup>4</sup>.

Inauguravam-se, então, as bases para a arquitetura do princípio que contestaria a mentalidade socioeconômica que até o momento era mantida: o desenvolvimento sustentável.

A proposta do ecodesenvolvimento foi lançada como uma concepção alternativa à política desenvolvimentista do crescimento acima de tudo, sendo Maurice Strong o primeiro a utilizar, em 1973, expressamente o termo. No entanto, a formulação dos meandros pelos quais

---

3 LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; ALMEIDA, Gilson César Borges de. Tributação ambiental: uma construção ao desenvolvimento sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.) **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 627.

4 BRÛSEKE, Franz. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clovis (Org.) **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez; Recife: Fund. Joaquim Nabuco, 2001, p. 30.

a teoria deveria seguir foi trabalhada por Ignacy Sachs, que apontou como fundamentos do conceito: o atendimento das necessidades básicas; a solidariedade entre as gerações presente e futuras; a participação da população; a conservação dos recursos naturais; a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e programas de educação.<sup>5</sup>

A Conferência de Estocolmo, apesar de não fazer referência expressa ao desenvolvimento sustentável, foi a responsável por trazer à tona os contornos que futuramente resultariam na conformação do conceito. O Princípio I da Declaração de Estocolmo consagra que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições adequadas de vida em um meio ambiente cuja qualidade permita uma vida com dignidade e bem-estar, tendo a solene responsabilidade de protegê-lo e melhorá-lo para a atual e para as futuras gerações.<sup>6</sup>

A evolução na arquitetura do termo representada por aquela Conferência foi explicada por Édis Milaré e José de Ávila Aguiar Coimbra nas seguintes linhas:

A partir da Conferência de Estocolmo surgiram duas expressões que assinalaram a preocupação com o equilíbrio ecológico, preocupação esta que se manifestava na tentativa de compatibilizar o crescimento econômico com as capacidades concretas e limitadas dos ecossistemas e dos seus serviços. De início, tais preocupações concentravam-se em projetos locais, de maior ou menor envergadura; depois, passaram a contemplar espaços cada vez maiores (continentes ou bloco de países) para, enfim, chegar paulatinamente, e sem muita clareza, ao ecossistema planetário como um todo. Foi assim que do ecodesenvolvimento se passou ao desenvolvimento sustentável. O “crescer sem destruir” já era

---

5 BRÜSEKE, Franz. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clovis (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez; Recife: Fund. Joaquim Nabuco, 2001, p. 30.

6 Do original: “*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.*”

muito bom, porém insuficiente. Impunha-se pensar em termos mais amplos, casando os interesses específicos da sociedade humana com a necessidade absoluta de sobrevivência do Planeta<sup>7</sup>.

A primeira menção ao desenvolvimento sustentável tal como é conhecido atualmente tomou corpo em 1987, no relatório da Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, quando a publicação do “informe Brundtland” trouxe o referido princípio como uma alternativa ao até então vigente modelo de desenvolvimento econômico, segundo o qual as necessidades das atuais gerações não deveriam comprometer a capacidade das futuras gerações em atender as suas próprias.<sup>8, 9</sup>

Do conceito extrai-se que só é lícito modificar a natureza, seja apropriando-se de seus recursos, seja através do descarte de resíduos, quando indispensável à conservação da vida humana ou de algum outro valor fundamental. A intervenção também é permitida caso seja comprovado que ela não representará ameaça à continuidade do bem apropriado, donde se conclui que apenas os recursos renováveis estão sob a guarda do princípio em estudo. Na hipótese da atividade ocasionar dano irreversível ou dos recursos serem não-renováveis, a aplicação desse princípio não surte efeitos.

Primeiramente, aplicar o princípio do desenvolvimento sustentável requer a realização de um juízo de conveniência e oportunidade

---

7 MILARÉ, Edis; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo X Ecocentrismo na Ciência jurídica. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 36, out/dez. 2004, p.13.

8 ALEXANDRE KISS cita a definição dada por Ms. Buchtland, encontrada no relatório da Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento: “*The overriding political concept upon which our report is founded is that of sustainable development, a broad concept for social and economic progress. We define it as paths of human progress that meet the needs and aspirations of the present generations without compromising the ability of the future generations to meet their needs. It requires political reforms, a fair access to knowledge and resources and a more just and equitable distribution within and among nations.*” Cf. KISS, Alexandre. *Sustainable development and human rights*. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Derechos humanos, desarrollo sustentable y medio ambiente**. 2. ed. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Banco Interamericano de Desarrollo, 1995. p. 29.

9 A Declaração do Rio de Janeiro/92 encarta em seu princípio nº 3 a ideia do desenvolvimento sustentável: “O direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio-ambiente das gerações presentes e futuras.”

acerca da atividade depreciadora do recurso natural. Analisa-se se o empreendimento será promotor do crescimento econômico, se gerará empregos, se contribuirá para a distribuição de renda, para a erradicação da pobreza, se elevará a qualidade de vida da população. Se a atividade for imprescindível do ponto de vista socioeconômico, previamente a sua execução é mesurada a pressão que ela exercerá sobre o bem ambiental. Caso seja constatada ameaça a sua continuidade ou a sua conservação, para a segurança das futuras gerações, uma saída providencial passa pela procura de atividades alternativas e de novas tecnologias. Se tal não lograr êxito, opta-se pela não-realização da atividade.

Essa atenção com o porvir demonstra o aspecto solidário do princípio, pressupondo uma relação intertemporal entre as gerações, uma vez que a atividade atual só se limita em função do respeito à preservação da qualidade de vida futura.<sup>10</sup> Esse mandamento lógico implica o princípio da responsabilidade entre gerações<sup>11</sup>, cujo significado:

[...] é obrigar as gerações presentes a incluir como medida de acção e de ponderação os interesses das gerações futuras. Os interesses dessas gerações são particularmente evidenciáveis em três campos problemáticos: (i) o campo das alterações irreversíveis dos ecossistemas terrestres em consequência dos efeitos cumulativos das actividades humanas (quer no plano temporal); (ii) o campo do esgotamento dos recursos, derivado de um

10 Nesse sentido, Michel Prieur aludindo à noção de patrimônio ambiental: “[...] ‘o patrimônio’ chama à ideia de uma herança legada pelas gerações que nos precederam e para as que nos seguirão. Os bens ou espaços que assim serão qualificados de patrimônio pelo Direito Ambiental serão objeto de uma atenção sobremaneira especial, não somente por parte do proprietário jurídico (caso ele exista) mais ainda e sobretudo por parte da coletividade como um todo.” Tradução livre do original em francês: « [...] ‘le patrimoine’ fait-il appel à idée d’un héritage légué par les générations qui nous ont précédés et que nous suivent. Les biens, ou les espaces qui vont ainsi être qualifiés de ‘patrimoine’ par le droit de l’environnement vont devoir faire l’objet d’une attention toute particulière non seulement de la part de leur propriétaire juridique (s’il existe) mais ainsi et surtout de l’ensemble de la collectivité. » Cf. PRIEUR, Michel. **Droit de l’environnement**. 3. ed. Paris: Dalloz, 1996. p. 67

11 A Constituição Portuguesa faz uma menção expressa a tal princípio no art. 66º - 2/ d: “[...] 2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: [...] d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações; [...]”

aproveitamento não racional e da indiferença relativamente à capacidade de renovação e da estabilidade ecológica, (iii) o campo dos riscos duradouros<sup>12</sup>

Apesar de inicialmente soar como um simples freio ao crescimento econômico, encarar o desenvolvimento sustentável dessa maneira é analisá-lo superficialmente. Na verdade, sua aplicação em um primeiro momento pode até implicar um nível de desenvolvimento econômico abaixo daquele que se poderia atingir naquele instante, mas tal só tem razão de ser para que um ritmo de crescimento futuro seja assegurado.<sup>13</sup>

É na tentativa de evitar um colapso na obtenção de matérias-primas, consequência certa do declínio dos recursos naturais, que age o mandamento em escrutínio. Conferir-lhe o verdadeiro *status* pressupõe modificações na presente cultura socioeconômica, além de exigir avanços técnico-científicos.

Discorrendo acerca do privilegiado lugar ocupado pelo desenvolvimento sustentável dentre os estudos da ciência do ambiente, Rafael Negret afirma:

O Desenvolvimento Sustentável é o conceito mais importante concebido nos últimos quarenta anos de debates, pesquisas e avanço no conhecimento científico da questão ambiental. Fundamentalmente porque interiorizou politicamente a ecologia como um instrumento de planejamento, abrindo novas alternativas e conceitos de desenvolvimento, crescimento, progresso, e criticando severamente os modelos convencionais. Porque globalizou, colocando a nível planetário a problemática ambiental e as soluções necessárias; porque demonstrou que os problemas

---

12 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português e da união européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 08

13 Interpretação diferente, mas também pertinente, daquela encontrada no texto acerca da relação entre desenvolvimento sustentável e crescimento econômico é apresentada por Aurélio Veiga Rios e Cristiane Derani: "Ambiente integra desenvolvimento, é parte constitutiva do desenvolvimento, posto que a natureza faz parte das relações humanas. Desse modo, compõe o desenvolvimento e não se opõe a ele. se a natureza compõe o desenvolvimento, não pode representar o seu limite, porque faz parte do seu conteúdo. Essa natureza, contudo, não é um quadro, um sítio destacado do convívio humano. é natureza socializada, porque presente na vida em sociedade." Cf. VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio; DERANI, Cristiane. Princípios gerais do Direito Internacional Ambiental. In: VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney (Org.) **O Direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental**. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 90.



sociais e ambientais não são antagônicos; pelo contrário, são dialéticos, causa e feito do mesmo processo<sup>14</sup>.

Na mesma linha de raciocínio, dando relevo ao objetivo do princípio em harmonizar desenvolvimento e a questão ambiental, o Princípio 4 da Declaração do Rio estabelece:

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.

É certo que o desenvolvimento sustentável apresenta um caráter conciliador extremamente afeito às noções de preservação ambiental, crescimento econômico e justiça social. No entanto, a aplicação eficiente do princípio no intuito de modificar a corrente cultura desenvolvimentista passa, necessariamente, pela atuação conjunta dos agentes econômicos e do Estado.

## 2.2 O ESTADO COMO PROTAGONISTA NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Na conjuntura de revisão de antigos valores, o papel do Estado na conservação ambiental despontou como fundamental, o que é sintetizado no corpo constitucional de maneira expressa:

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:

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;

---

14 NEGRET, Rafael. Desenvolvimento sustentável e justiça social. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. San Jose, Costa Rica, 1996, p. 537-540.

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;

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;

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 (BRASIL, 1988).

O tratamento dispensado pela Constituição ao meio ambiente representou um incrível avanço para a causa ambiental. Segundo José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayala<sup>15</sup>, a verdadeira inovação encartada no artigo supratranscrito é o reconhecimento da indissolubilidade do vínculo Estado-sociedade civil, uma vez que é requerido do Poder Público o fornecimento dos meios necessários à implementação do direito ao meio ambiente, enquanto é requerido da coletividade que se abstenha de práticas nocivas ao meio ambiente<sup>16</sup>.

---

15 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araujo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 88.

16 Em lição referente ao Direito Português, mas plenamente aplicável ao Direito Brasileiro, Maria Elizabeth Moreira Fernandez afirma: “[...] O direito ao meio ambiente e à qualidade de vida emerge, pois, do texto constitucional como um direito bifronte ou como uma categoria bidimensional ao concentrar em si mesmo as duas formas de expressão dos direitos fundamentais que a nossa Lei principal contempla na seu normativo. Assim, e por um lado, enquanto direito análogo aos direitos, liberdades e garantias, corresponde-lhe uma pretensão jurídica de acção negativa no sentido de poder exigir do Estado, de outras pessoas políticas públicas ou privadas, bem como dos cidadãos em geral, a abstenção de comportamentos que, de um modo ou de outro, acabem por determinar ou produzir lesões de natureza ambiental. Por outro lado, enquanto o direito ao meio ambiente PE assumido como um direito social, impõe ao Estado uma pretensão jurídica de acção positiva determinando esta entidade a promover um conjunto de medidas directamente orientadas para desenvolver “um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado.” Cf. FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira. **Direito ao ambiente e propriedade privada (aproximação**

Nesse sentido, é possível afirmar que a norma constitucional revestiu o direito ao meio ambiente sano de um duplo aspecto: social e individual. Apesar de sua projeção na esfera individual como consectário da proteção à vida, o direito à fruição do meio ambiente ecologicamente equilibrado não origina nenhuma prerrogativa privada, de modo que não lícito ao particular valer-se desse direito para apropriar-se individualmente de frações para consumo estranho ao coletivo<sup>17</sup>. O *status* de “bem de uso comum do povo” do meio ambiente equilibrado representa a faceta social do direito em questão, a demandar uma atuação bem planejada do Poder Público.

É lícito afirmar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não goza apenas das condições formais de existência como direito fundamental na Constituição, ele também se revela como uma das armas possíveis de serem utilizadas na missão de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana e como consequência imediata da responsabilidade entre gerações. Dessa maneira, José Adércio Leite Sampaio conclui:

Somados, assim, requisitos formais e materiais, pode-se falar no Brasil de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como se pode referir a uma “ordem ambiental” que completa e condiciona a “ordem econômica” e que, por topologia, integra-se na “ordem social”<sup>18</sup>.

É essa plasticidade da questão ambiental que permite corporificar sua real importância no ordenamento jurídico, na medida em que, em virtude de seu grande valor, ela se imiscui em diversos outros ramos do Direito, neles influenciando marcantemente, inclusive sobre o estudo do Direito Administrativo.

Da leitura do mencionado dispositivo da CRFB/88 se extrai a importância inequívoca do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável, visto que ele passa a assumir um papel intervencionista e

---

ao estudo da estrutura e das conseqüências das “Leis-Reserva” portadoras de vínculos ambientais). Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 21-22.

17 DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 256.

18 SAMPAIO, José Adércio Leite. Direito fundamental ao meio ambiente saudável, adequado e ecologicamente equilibrado. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 98.

planejador, em face do aumento dos bens merecedores de tutela<sup>19</sup>. Essa atuação estatal se descortina em diversas frentes, dentre as quais se insere de maneira proeminente o dever de fiscalização e de arquitetura de políticas públicas ambientais.

No entanto, a despeito da clara atribuição conservacionista conferida ao Estado, não raras vezes é possível notar o ente estatal em colisão direta a esse dever. No modelo proposto por Antônio Herman Benjamin<sup>20</sup> é possível identificar três diferentes perspectivas acerca da participação do Estado na concretização do dano ambiental: *i*) como Estado degradador-agente, quando é o próprio empreendedor; *ii*) como Estado degradador-conivente, quando comissivamente apoia ou legitima a degradação, seja com incentivos tributários e crédito, seja com a expedição de autorizações e licenças para poluir; e *iii*) Estado degradador-omisso, quando despreza ou cumpre insatisfatoriamente suas obrigações de fiscalização e aplicação da legislação ambiental.

Carla Amado Gomes, alertando que por ser bem coletivo<sup>21</sup>, a tutela do ambiente cabe, em primeira linha, ao poder público, afirma que a proteção da integridade dos bens ambientais naturais é uma missão de natureza pública, visto ser indispensável a manutenção de um mínimo de qualidade de fruição daqueles para assegurar. Nesse cenário, a autora sistematiza a atuação estatal da seguinte maneira:

---

19 PIOVESAN, F. O Direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: Antonio Herman Benjamin; Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.) **Direito Ambiental e as Funções essenciais à Justiça**. São Paulo: RT, 2011, v. 01, p. 61.

20 BENJAMIN, Antônio Herman V.. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 115.

21 O referido caráter do bem ambiental é marcado por dois princípios basilares: o princípio da indivisibilidade dos benefícios (o proveito do bem não é passível de divisão entre aqueles que o usam) e o princípio da não-exclusão dos beneficiários (a exclusão de um dos membros do grupo do usufruto de suas benesses só é possível se todos o forem igualmente). É possível afirmar que o bem ambiental pertence à coletividade como um todo (*res omnium*), fato que afasta a existência de bens ambientais *res nullius*, passíveis de ocupação pelo primeiro que desejar, possuindo também por consequência a necessidade de prévia autorização ou licença para sua apropriação. Cf. BENATTI, José Helder. O meio ambiente e os bens ambientais. In: VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueneu (Org.) **O Direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental**. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 207; BENJAMIN, Antonio Herman V. Função ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman V.; GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.) **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 61.

Num intuito de conferir conferência sistemática à matéria das tarefas do Estado no domínio do ambiente, KLOEPFER distingue entre obrigações de abstenção, obrigações de prestação e obrigações de garantia de direitos de participação procedimental. DELL'ANNO opta por uma distância bipartida, entre funções de *indirizzo* político (protecção dos bens ambientais, luta contra a poluição, gestão nacional dos recursos) e de ordenação (por seu turno, subdividida em três categorias: funções de autoridade, funções de gestão dos serviços públicos ambientais. Já PRIEUR considera que o facto de o ambiente ter ascendido, no contexto do ordenamento francês à categoria de bem de interesse geral e, por isso, o aproveitamento das suas utilidades dever ser objecto de regulação normativa, acarreta três tipos de consequências: a necessidade de controlo da legalidade da actuação dos sujeitos cujas actividades incidem, directa ou indirectamente, sobre bens ambientais; a criação e manutenção de uma estrutura administrativa de protecção e gestão dos bens ambientais (*service public de l'environnement*); e a existência de autoridades policiais especialmente dedicadas à prevenção de danos e sancionamento de infracções ocorridos no âmbito da "ordem pública ecológica".

Por sua vez, Pazzagliani Filho aponta o duplo conteúdo da actuação dos agentes públicos na protecção ambiental:

Saliente-se que a actuação obrigatória dos agentes públicos incumbidos da tutela do meio ambiente é de duplo conteúdo, ou seja, positiva e negativa. De conteúdo positivo, quando tem o dever de executar ações e tarefas que assegurem, com efetividade, o meio ambiente sadio e equilibrado. De conteúdo negativo quando tem o agente público a obrigação de se abster de agir e zelar pela abstenção, por parte dos próprios organismos públicos e de terceiros, de ações nocivas aos bens ambientais.<sup>23</sup>

Nesse cenário de desvio absoluto à consecução de suas finalidades precípua, quais sejam a guarda e a promoção do interesse público, o Estado acaba por operar imbuído do imediatismo tão característico da sociedade industrial, desprezado sumariamente os riscos.

Acerca desse contexto, Ulrich Beck tece interessante análise:

---

22 GOMES, Carla Amado. Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 132.

23 PAZZAGLINI FILHO, Marino. Princípios constitucionais e imporbidade administrativa ambiental. *Revista de direito ambiental*. vol.17. jan/mar 2000, p. 115.

A globalização dos riscos ilumina a imensa dificuldade que o Estado-Nação tem de prever, organizar e controlar o risco num mundo de redes mundiais interativas e de fenômenos híbridos, sobretudo quando ninguém se responsabiliza pelos resultados. A crise da vaca louca é um lembrete explosivo disso. Os tomadores de decisão política afirmam que não são responsáveis: no máximo, eles “regulam o desenvolvimento”. Os especialistas científicos dizem que criam novas oportunidades tecnológicas, mas não decidem sobre a maneira como são utilizadas. Os empresários explicam que estão apenas atendendo a demanda do consumidor. É o que eu chamo de irresponsabilidade organizada. A sociedade virou um laboratório onde ninguém se responsabiliza pelo resultado das experiências<sup>24</sup>.

Dentre as danosas experiências a que sociedade é submetida, é possível listar a irresponsabilidade do gestor quando da promoção da degradação ambiental pelo Estado. Tecendo as estratégias para a promoção do desenvolvimento sustentável na Administração Pública, Juarez Freitas aponta a necessidade de maior atenção às condutas do agente estatal na transição rumo à sustentabilidade:

[...] a transição de relações administrativas, manchadas pela virtual imunidade dos agentes políticos, rumo à sindicabilidade aprofundada das condutas omissivas e comissivas do agente público *lato sensu* (ou seja, toda pessoa que prestar trabalho, ainda que transitório ao Estado), no exercício do controle da sustentabilidade social, ambiental, econômica, ética e jurídico-política<sup>25</sup>.

Nesse contexto, em que reconhecidamente o Estado, ignorando o interesse público, promove a degradação ambiental, é fundamental o estudo de estratégias para coibir com eficiência esse proceder, visto que conforme mencionado de maneira irretocável pelo autor supracitado, a ausência de sindicabilidade quanto às condutas do agente estatal é uma das ameaças à promoção da sustentabilidade.

Embora o dever da Administração Pública pautar-se pelo princípio da legalidade seja um dos pilares do Estado Democrático

---

24 BECK, Ulrich. A ciência e a tecnologia são a causa dos principais problemas da sociedade industrial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 de set. 2001. Entrevista concedida a Antoine Reverchon. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2011200101.htm>>. Acesso em: 12 out. 2017.

25 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 207.

Constitucional de Direito, por vezes o dever-ser se dissocia da realidade. Nessas hipóteses, o próprio ordenamento jurídico deve prever as consequências para esse desvio.

No entanto, esse sistema de responsabilização deve ser bem arquitetado, sob pena de revelar-se falho e ineficiente. A respeito dessa incoerência, Nicolau Dino Neto, Ney Bello Filho e Flávio Dino alertam que:

De fato, quando a pessoa jurídica de direito público comete um delito, o que se percebe é apenas o interesse daqueles que administram a coisa pública, travestido em interesse público e superficialmente demonstrado como interesse imediato daquele ente. O interesse público descansa longe do interesse daquele administrador que vê no delito ambiental uma forma de proteger o interesse do ente por ele administrado. A punição do ente público acaba por significar a punição de toda sociedade que, em última análise, tem vinculação indireta com aquela pessoa jurídica. Assim, ao punir-se uma empresa pública a pagar multa ou a prestar serviços públicos relevantes não deixa de haver uma punição a toda sociedade, tudo em razão do equívoco e da conduta delituosa praticada pelos homens que a dirigem<sup>26</sup>.

Conforme se extrai a partir do trecho supra reproduzido, a maior questão acerca da punição dirigida ao Estado recai sobre o fato de, em última análise, a verdadeira penalizada ser a sociedade, o que não proporciona o esperado efeito coercitivo sobre o verdadeiro causador do dano ambiental.

Nesse contexto, é deveras gravoso quando o Estado, em afrontosa colisão com suas finalidades, se mostra responsável pela degradação ambiental. Essa disparidade entre suas finalidades e sua atuação concreta gera distorções na aplicação da lei ambiental.

É norteado pela preocupação advinda desse constatar que o presente artigo desenvolver-se-á, buscando analisar os mecanismos de responsabilização que podem ser empregados de maneira mais eficaz à preservação do meio ambiente, proposta cuja finalidade é corrigir a distorção provocada pela atuação degradadora do Estado junto à causa ambiental.

---

26 DINO NETO, Nicolau; BELLO FILHO, Ney; DINO, Flávio. **Crimes e infrações administrativas ambientais**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 52.

### 3. OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO E O DEVER DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Conforme exposto anteriormente, o constitucionalismo brasileiro é profundamente marcado pela garantia de preservação do equilíbrio ecológico, num claro pacto intergeracional que impõe ao Poder Público um protagonismo na questão ambiental, imposição expressa feita pela Constituição no art. 225.

Nesse contexto, é fundamental analisar a atuação do Estado na promoção da preservação ambiental também sob o prisma do Direito Administrativo, visto que o cumprimento da norma constitucional nasce primordialmente do desempenho da atividade administrativa junto à sociedade. Odete Medauar alerta para a imperiosa correlação da efetividade constitucional e a atuação da Administração:

Hoje, no estudo, pesquisa, interpretação e aplicação do direito administrativo, torna-se essencial o encadeamento de seus temas ao sistema constitucional pátrio, o que leva à necessidade de leitura de toda a Constituição para conhecer o nexos caracterizador da Administração no ordenamento geral do Estado. Por outro lado, a atuação rotineira da Administração é um dos elementos reveladores da efetividade das normas constitucionais na vida da coletividade<sup>27</sup>.

É nesse cenário que o estudo dos princípios do Direito Administrativo<sup>28</sup> em conjunto com o imperativo constitucional de preservação assume relevo, pois revela uma importante vertente para o *enforcement* das normas ambientais, visto que, como bem enfatiza Emerson Garcia, os princípios gerarão imposições materiais ao administrador:

Os princípios, a exemplo das regras, carregam consigo acentuado grau de imperatividade, exigindo a necessária conformação de qualquer conduta aos seus ditames, o que denota o seu caráter

---

27 MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 62.

28 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elenca como princípios a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”



normativo. Sendo cogente a observância dos princípios, qualquer ato que deles destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção para a inobservância de um padrão normativo cuja observância é obrigatória. Em razão de seu maior grau de generalidade, os princípios veiculam diretivas comportamentais que devem ser aplicadas em conjunto com as regras sempre que for identificada uma hipótese que o exija, o que, a um só tempo, acarreta um dever positivo para o agente – o qual deve ter seu atuar direcionado à consecução dos valores que integram o princípio – e um dever negativo, consistente na interdição da prática de qualquer ato que se afaste de tais valores<sup>29</sup>.

### 3.1 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Fundamento de toda atuação administrativa, o princípio da legalidade impõe à Administração Pública a completa submissão à lei, sendo um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Na clássica acepção de Hely Lopes Meirelles<sup>30</sup>, em virtude do imperativo de legalidade, ao administrador apenas é lícito atuar diante de permissivo legal, enquanto ao administrado é possível fazer tudo que não lhe seja vedado por lei.

Nesse contexto, enfatizando a impossibilidade de Administrador se afastar da lei, José Santos Carvalho Filho ressalta:

Não custa lembrar, por último, que, na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legiferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei<sup>31</sup>.

---

29 GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídica e sociológica. Disponível em: <[http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=7c2f86cc-78c2-47f0-b3b2-367435bef807&groupId=10136](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=7c2f86cc-78c2-47f0-b3b2-367435bef807&groupId=10136)>. Acesso em: 14 de dez. 2015, p. 07.

30 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 1993, p. 83.

31 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 20.

Da leitura do excerto, é possível concluir que é inequivocamente ilegítima a atividade do administrador que desrespeita preceito legal. Assim, a violação do dever de proteção ambiental, amalgamado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e espraiado por diversos diplomas normativos, representa grave desrespeito ao princípio em questão, atraindo para o administrador as cominações legais.

Nesse cenário, é inarredável ponderar que o administrador que perpetra a degradação ambiental foge por completo das finalidades do Estado. A necessária sanção a esse comportamento não possui caráter apenas punitivo, mas também educativo, visto que a punição exemplar se volta a coibir não apenas a atuação ilegal do administrador, mas também a do particular.

É lícito afirmar que a promoção da degradação pelo Estado se constitui numa das mais atroz violações ao princípio da legalidade, uma vez que, repisa-se, lhe é demandado um protagonismo na condução da proteção ambiental. Outra vertente que remarca a gravidade do dano ambiental perpetrado pelo poder público é a da quebra de confiança, pois a sociedade dele espera o agir pautado na legalidade, sendo-lhe imposto assegurar à coletividade a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desse modo, ao agente que contraria dever legalmente imposto, deve ser prevista uma sanção. Nesse esteio, vale novamente colacionar a lição de Emerson Garcia:

Como derivação da própria noção de democracia, que congrega a idéia de representatividade de interesses alheios, deve ser prestigiada a possibilidade de responsabilização de todos aqueles que desempenhem esse munus. Em sua essência, a responsabilidade do agente público pelos ilícitos que venha a praticar é consequência lógica da inobservância do dever jurídico de atuar em busca da consecução do interesse público. Dessa concepção teleológica derivam o dever de transparência e o dever de prestar contas da gestão dos recursos públicos. Descumpridos os deveres, haverá de incidir a sanção correspondente. Inexistindo sanção, ter-se-á o enfraquecimento da própria concepção de dever<sup>32</sup>.

Portanto, o desrespeito ao princípio da legalidade deve fazer recair sobre o agente a escorreita sanção, sob pena de fragilizar

---

32 GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídica e sociológica. Disponível em: <[http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=7c2f86cc-78c2-47f0-b3b2-367435bef807&groupId=10136](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=7c2f86cc-78c2-47f0-b3b2-367435bef807&groupId=10136)>. Acesso em: 14 de dez. 2015, p. 09.

sobremaneira o bem arquitetado sistema de proteção ambiental proposto na Constituição.

### 3.2 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Outro princípio do Direito Administrativo umbilicalmente conectado à proteção ambiental é o princípio da moralidade, que determina ao administrador público o respeito os preceitos éticos, de maneira que ele, nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, “[...] deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto<sup>33</sup>.”

Trata-se de imposição ética ao administrador, que deverá primar sua atuação de maneira a não contrariar o senso comum da noção de moralidade adotada pela coletividade. O exercício do dever de preservação ambiental requer do agente um estrito comprometimento com a moralidade.

É certo que toda conduta ilegal será imoral, no entanto o inverso não se verifica. A correlação entre moralidade e legalidade é bem exposta por Eduardo Garcia:

Como foi visto, no Estado de Direito os atos dos agentes públicos auferem seu fundamento de validade na norma. O fim destes atos, em razão da própria natureza do Estado, haverá de ser sempre a consecução do bem comum. Em razão disto, é possível dizer que legalidade e moralidade se integram e se complementam, sendo cogente sua observância pelos agentes públicos. O princípio da legalidade exige a adequação do ato à lei, enquanto o da moralidade torna obrigatório que o móvel do agente e o objetivo pretendido estejam em harmonia com o dever de bem administrar. Ainda que os contornos do ato estejam superpostos à lei, será ele inválido se resultar de caprichos pessoais do administrador, afastando-se do dever de bem administrar e da consecução do bem comum. A moralidade limita e direciona a atividade administrativa, tornando imperativo que os atos dos agentes públicos não subjuguem os valores que defluam dos direitos fundamentais dos administrados, o que permitirá a valorização e o respeito à dignidade da pessoa humana. Além de restringir o arbítrio, preservando a manutenção dos valores essenciais a uma sociedade justa e solidária, a moralidade confere

---

33 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 22.

aos administrados o direito subjetivo de exigir do Estado uma eficiência máxima dos atos administrativos, fazendo que a atividade estatal seja impreterivelmente direcionada ao bem comum, buscando sempre a melhor solução para o caso<sup>34</sup>.

Na esteira de compreensão do alcance do princípio da moralidade, é possível afirmar que seu conteúdo está estritamente conectado à noção de desvio de finalidade, uma noção importantíssima, porém vetusta, na teoria dos atos administrativos.

Nesse sentido, José Guilherme Giacomuzzi esclarece:

Na França, de onde veio a idéia de moralidade administrativa, ela vingou sob outro nome. Moralidade administrativa veio a chamar-se desvio de poder, e continua assim. Maria Sylvia Di Pietro apreendeu muito bem isso e traz o melhor resumo entre nós dessa rápida evolução que tratei de fazer aqui 15. Aliás, antes da CF/88, isso era muito bem compreendido. Cretella Jr. foi o primeiro a tratar, em monografia, do tema do desvio de finalidade, e lá se referiu à moralidade administrativa, dando a ela a importância devida 16. Foi aparecer o nome "moralidade administrativa" na CF/88 para que a casa se desarrumasse – e estou aqui no plano das idéias. Nem vou descer aos fatos da vida, que nos mostrou e nos mostra diuturnamente atos administrativos eivados de desvio de finalidade (imorais, segundo Hauriou, portanto) e que continuamos, mesmo com a previsão constitucional, sem conseguir frear. Inúmeras tentativas doutrinárias de se dar um colorido autônomo a essa nova 'moralidade administrativa' apareceram na doutrina brasileira, sempre com o intuito de distingui-la da legalidade. Aqui, é bem verdade, pode caber o mundo, e novamente não tenho tempo nem competência para tratar do assunto. Cuidei no livro de criticamente analisar as que me pareciam mais razoáveis 17. Todas elas acabam ou dizendo o que a LAP já diz, ou referindo, implícita ou explicitamente, que a moralidade administrativa é um sobreprincípio de Direito, mais importante que o da legalidade, englobador de vários outros: razoabilidade, proporcionalidade, interesse público, igualdade. A moralidade é tudo, então, e nada. Além de arbitrário, por revelar a compreensão muito pessoal do Direito, penso que o raciocínio acaba desmerecendo os demais princípios, sobretudo o mais forte e importante deles, o da legalidade<sup>35</sup>.

---

34 GARCIA, Emerson. **A moralidade administrativa e sua densificação**. Disponível em: <[http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=485e8c06-0b8c-4bde-a7d1-7b574fd8ea29&groupId=10136](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=485e8c06-0b8c-4bde-a7d1-7b574fd8ea29&groupId=10136)> Acesso em: 14 de dez. de 2015 (2015b), p. 10.

35 GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa – história de um conceito. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 230, Out./Dez 2002, p. 297.

Dessa maneira, é possível constatar com clareza que a atuação ambiental do administrador deve guardar correlação com as finalidades do Estado, dentre as quais se insere indubitavelmente a preservação ambiental.

Analisando a administração ambiental brasileira, Kathryn Hochstetler e Margaret Keck<sup>36</sup> expõem como um dos desafios ao *enforcement* das normas ambientais no Brasil a excesso de cargos por indicação nas esferas de decisão e comando ambiental governamentais e a rede de influência que advinda desse critério de nomeação.

Essa intrincada dinâmica brasileira, marcada pela existência de rede de trocas entre aliados, é extremamente pernicioso ao bem administrar, na medida em que rotineiramente ela resvala no desrespeito à moralidade e no desvio de finalidade.

Constatado haver no ordenamento pátrio um campo profícuo para o desrespeito à moralidade, é fundamental que se arquitete uma estrutura eficiente para o rechace a esses comportamentos sobremaneira danosos ao dever de preservação do bem ambiental.

### 3.3 O PRINCÍPIO DO ATENDIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO OU DA FINALIDADE

O princípio do atendimento do interesse público ou da finalidade impõe à Administração o dever de ater ao fim precípua do Estado, qual seja o da promoção do interesse público, no qual, por óbvio, se insere a noção de preservação ambiental.

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] o princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade *específica* abrangida na lei a que esteja dando execução. Assim, há desvio de poder e, em consequência, nulidade do ato, por violação da *finalidade legal*, tanto nos casos em que a atuação administrativa é estranha a qualquer finalidade pública, quanto naqueles em que “o fim perseguido, se bem que de interesse público, não é o fim preciso que a lei assinalava para tal ato<sup>37</sup>”.

---

36 HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Durham (NC): Duke University Press, 2007, p. 25.

37 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 109.

Conforme outrora exposto, a Constituição Federal consagrou no art. 225 o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e “bem de uso comum do povo.” Ao proceder dessa forma, o Constituinte converteu a qualidade ambiental em um bem jurídico, que por ser essencial à qualidade de vida, requer um tratamento especial do Poder Público. Essa disciplina tem por consequência que os elementos constitutivos do meio ambiente não são passíveis de apropriação privada, mesmo que pertençam a particulares, uma vez que a qualidade do meio ambiente jamais estará à disponibilidade privada. Por tais motivos, fala-se nos componentes do meio ambiente como bens de interesse público<sup>38</sup>.

Nesse esteio, é certo que Estado não pode se afastar do aspecto preservacionista, pois a noção de Estado se volta à satisfação dos interesses públicos, do bem de toda coletividade. Corroborando a correlação entre o respeito ao princípio da finalidade e a preservação ambiental, Pazzagliani Filho afirma:

[...] exatamente por ser bem indisponível é que não pode haver tergiversação no que pertine a sua proteção. O administrador pusilânime, que não observa o fato de ser o meio ambiente bem indisponível, deixa de observar uma das pilastras da atuação da administração ambiental brasileira<sup>39</sup>.

Portanto, o dano ambiental perpetrado pelo administrador público também representa desrespeito ao um dos pilares da atuação administrativa, conduta que vem requer sanção firme e suficiente a inibir comportamentos dessa espécie, objeto de estudo do tópico seguinte.

#### **4. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A COERÇÃO AO DANO AMBIENTAL PROVOCADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Nos primórdios, a proteção jurídica do meio ambiente tinha por foco o estudo das medidas preventivas passíveis de adoção na esfera

---

38 SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 56.

39 PAZZAGLIANI FILHO, Marino. Princípios constitucionais e improbidade administrativa ambiental. **Revista de direito ambiental**. vol.17. jan/mar 2000, p. 117.

administrativa, uma vez que, dada a dificuldade em se reparar os danos ecológicos, não se poderia esperar muito da responsabilidade civil clássica. Em verdade, ela jamais seria capaz de cumprir sua finalidade precípua, qual seja o restabelecimento completo da qualidade ambiental degradada no estado anterior ao dano.

Somado a esse caráter de irreversibilidade a que tende o dano ambiental, constatou-se que o processo civil se voltava à proteção de direitos individuais e à solução de conflitos intersubjetivos, de maneira a privilegiar a tutela de situações de confrontos particulares. Era evidente que o processo civil não estava munido dos instrumentos necessário à defesa dos direitos coletivos<sup>40</sup>.

O meio ambiente é, indubitavelmente, uma das projeções da faceta coletiva do Direito. Seu conteúdo, que transcende à noção de indivíduo, requer uma disciplina especial, de modo que é imperiosa a existência de instrumentos capazes de conferir sua efetiva proteção. É na persecução desse objetivo que se debruça a doutrina que versa sobre o Direito Coletivo, título conferido à importante categoria de direito material oriunda da superação da dicotomia entre o interesse público e privado<sup>41</sup>.

A evolução do processo coletivo trouxe aos responsáveis pela tutela do meio ambiente importantes instrumentos, entre os quais figura a ação de improbidade administrativa, de grande relevância, porém de pouco uso na tutela ambiental.

## 4.1 A RELEVÂNCIA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece no artigo 37, parágrafo 4º que:

[...] os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

---

40 MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 02.

41 ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 41.

Nesse esteio, o diploma constitucional veiculou a previsão expressa do rechaço aos atos de improbidade administrativa, cujo diploma regulador surgiu em 1992, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), estruturada em cinco pontos principais: 1) o sujeito passivo; 2) o sujeito ativo; 3) a tipologia da improbidade; 4) as sanções; 5) os procedimentos administrativo e judicial.

A ação de improbidade administrativa é o meio processual pelo qual se persegue o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, tenham sido ela perpetradas por administradores públicos ou terceiros, de maneira a efetivar a aplicação das sanções legais, com o fulcro na preservação do princípio da moralidade administrativa. É inegável sua natureza de poderoso instrumento de controle judicial sobre atos que a lei caracteriza como de improbidade<sup>42</sup>.

Trazendo a noção do que a Lei de Improbidade Administrativa traz como objeto de incidência, Márcia Barboza dispõe:

[...] a noção de improbidade administrativa derivada da Lei n. 8.429/1992 é bastante abrangente, modificando qualquer referência legal ou teórica que, anteriormente à edição dessa lei, vinculasse o termo "improbidade" à idéia de desonestidade. A partir da LIA, devemos entender a improbidade administrativa como aquela conduta considerada inadequada - por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio - ao exercício da função pública, merecedora das sanções previstas no referido texto legal<sup>43</sup>.

Da leitura do excerto suprarreproduzido e conforme já enfatizado, se extrai que a indisponibilidade do bem ambiental o eleva à proteção trazida pela lei, sendo possível amoldar com certeza cartesiana às hipóteses de improbidade a perpetração de dano ambiental pelo agente público.

Em síntese irretocável acerca da questão, Ney de Barros Bello Filho, expõe sobre a mencionada correlação:

[...] exatamente por ser bem indisponível é que não pode haver tergiversação no que pertine a sua proteção. O administrador

---

42 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1112.

43 BARBOZA, Márcia Noll. O que é improbidade administrativa? In: BARBOZA, Márcia Noll. **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992**. Brasília: ESMPU, 2008, p. 13.



pusilânime, que não observa o fato de ser o meio ambiente bem indisponível, deixa de observar uma das pilstras da atuação da administração ambiental brasileira<sup>44</sup>.

Infelizmente, é recorrente na realidade hodierna da Administração Pública brasileira não apenas a pusilanidade, mas a atuação intrinsecamente ilegal do agente público, o que acarreta a frequente posição de réu aos entes da federação. Corroborando o exposto, Jadir Cerqueira de Souza afirma:

Na atualidade, constata-se que a união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm sido acionados judicialmente, com muito mais frequência, para correção das ações ilegais administrativas, seja na atuação como administrador público, seja como praticante de atos degradadores do meio ambiente<sup>45</sup>

Nesse cenário, é fundamental a utilização de um instrumento que minimize, quando da busca pela reparação do dano ambiental, o prejuízo causado pelos agentes públicos à sociedade, visto que a responsabilização do ente público, em última análise, recai sobre a própria coletividade.

Alertando para a necessidade de não se permitir que a responsabilidade pela reparação do dano se direcione ao Estado, José Rubens Morato Leite adverte:

Posiciona-se, desta forma, para evitar que a imputação do dano ambiental recaia invariavelmente no Estado, que se busque partilhar esta responsabilidade, em primeiro plano, com os demais agentes, para evitar que a própria sociedade venha arcar com este ônus, isto é, procurando primeiramente buscar junto ao degradador não público a demonstração da prova do nexo de causalidade, evidenciando a predominante responsabilidade do Estado<sup>46</sup>.

Outro aspecto importante a ser analisado consiste em evitar que a imputação ao Estado se constitua em enfraquecimento do *enforcement*

---

44 BELLOFILHO, Ney de Barros. Aplicabilidade da lei de improbidade administrativa à atuação da administração ambiental brasileira. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 18, abr./jun. 2000, p. 64.

45 SOUZA, Jadir Cirqueira de. *O aperfeiçoamento da Ação Civil Pública Ambiental*. São Paulo: Pillares, 2005, p. 190.

46 LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 201.

das normas de proteção ambiental, visto que a ausência de responsabilização eficiente do agente representará uma terceirização da punição, não sendo eficiente na inibição de outras condutas danosas. Portanto, a coercitividade restará prejudicada e o cumprimento das normas ambientais, desencorajado.

A ação de improbidade administrativa se revela um eficiente instrumento para corrigir a distorção apresentada, visto que possibilitará que o dano ao patrimônio público e o desrespeito aos princípios da administração pública ensejem a responsabilidade pessoal do agente público.

Nesse contexto, vale trazer à baila a lição de Emerson Garcia, que alerta para a noção moderna de patrimônio público, que não se reduz a uma equivalência ao erário, mas abarca em seu sentido o bem ambiental:

A Lei nº 8.429/1992, como temos defendido, não se destina unicamente à proteção do erário, concebido como o patrimônio econômico dos sujeitos passivos dos atos de improbidade, devendo alcançar, igualmente, o patrimônio público em sua acepção mais ampla, incluindo o patrimônio moral. Danos ao patrimônio histórico e cultural, bem como ao meio ambiente, afora o prejuízo de ordem econômica, mensurável com a valoração do custo estimado para a recomposição do status quo, causam evidente coação no meio social [...]<sup>47</sup>.

Conforme o exposto, a noção de interesse público<sup>48</sup> e patrimônio público está intrinsecamente conectada à questão ambiental, de modo

---

47 GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa: Configuração e Reparação do Dano Moral**. Disponível em: <[http://www.emerj.rj.gov.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista48/Revista48\\_240.pdf](http://www.emerj.rj.gov.br/revistaemerj_online/edicoes/revista48/Revista48_240.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2016, p. 257.

48 Acerca da noção atual de interesse público, o Prof. Marcelo Abelha (2009, p. 61) tece interessantes considerações: "Se antes o interesse público limitava-se a ser um coadjuvante da liberdade individual, assegurando sua plenitude, hoje a regra é bem diferente e o papel principal assumido pelo Estado não é omissivo (obrigação negativa), senão, pelo contrário, o de dar aos cidadãos os direitos sociais que possuem. Isso significa atender, primariamente, ao interesse público. Essa revisitação do interesse público torna menos embaçado seu conteúdo, ao mesmo tempo que faz com que os seus titulares possam conhecê-lo porque o enxergam melhor, e assim possam exigir do Estado a conduta positiva que dele se espera. É assim com o direito ao meio ambiente, direito à segurança pública, direito ao desporto, direito ao lazer, direito à saúde, direito à informação, entre tantos outros interesses que, antes escondidos no ideal liberal individualista, só a partir da metade do século passado puderam ser içados à categoria autônoma de direitos exigíveis do Estado, que, em contrapartida, tem o dever de prestá-lo aos membros que representa.

que é decorrência lógica concluir pela manejo da ação desenhada para tutelá-los, a ação de improbidade administrativa.

Apontando uma vantajosidade do emprego da ação de improbidade administrativa na repressão ao dano ambiental causado pela Administração Pública<sup>49</sup>, Bello Filho expõe:

[...] a ação de improbidade administrativa terá - em relação à ação civil pública - a peculiaridade de buscar diretamente do patrimônio do agente público os valores para ressarcimento do dano, ceifando, ainda, os acréscimos provenientes da prática do ato ilícito, o que não é consequência da ACP.<sup>50</sup>

É incontestado, portanto, a importância do manejo das ações coletivas na repressão do dano ambiental provocado por administrador público, visto que possibilitará retirar da sociedade o encargo advindo da necessidade inafastável de recuperação do dano, além de possibilitar uma maior efetividade às normas de combate ao desrespeito à preservação ambiental.

## 4.2 A IMPORTÂNCIA DO FORTALECIMENTO DA ADVOCACIA PÚBLICA

A Lei de Improbidade Administrativa encarta como legitimados à propositura da ação em escrutínio: "Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar."

O Ministério Público é, por tradição e proficuidade de atuação, o legitimado por excelência à tutela do patrimônio público e do meio ambiente, cuja importância constitucionalmente atribuída é incontestada.

---

49 Da mesma maneira, demonstrando entender pelo uso da ação coletiva como instrumento de responsabilização dos agentes públicos, Mazzilli indica a admissão da solidariedade passiva em ações coletivas ambientais, visto que: a) há solidariedade nas obrigações resultantes de ato ilícito; b) os corresponsáveis, por via de regresso, poderão discutir posteriormente, entre si, distribuição mais equitativa da responsabilidade; c) nas obrigações indivisíveis de vários devedores, cada um deles tem responsabilidade pela dívida toda. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p.90.

50 BELLO FILHO, Ney de Barros. Aplicabilidade da lei de improbidade administrativa à atuação da administração ambiental brasileira. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 18, abr./jun. 2000, p. 76.

No entanto, é certo que ele não é a única instituição a que é atribuída esse relevante *múnus*. Estabelecida a essencialidade da ação de improbidade administrativa para o combate à ineficiência das políticas ambientais, é preciso trazer à baila o a importância da advocacia pública nesse contexto:

A advocacia tem compromisso social, e tem uma função que extrapola a sua condição profissional e de defesa de interesses particulares, porque, além de indispensável à administração da Justiça (art.133,CF), é o advogado “defensor do estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade de seu ministério à elevada função pública que exerce.” (Código de Ética, art.2º). [...] Diz-se advocacia pública aquela que aconselha ou patrocina interesses de pessoas jurídicas de direito público, interesses em que prevalece não a vontade do agente mas a da coletividade consagrada no ordenamento constitucional ou legal. (conf. SESTA, Mário Bernardo – A Advocacia de Estado. Posição Institucional. Revista de Informação Legislativa, n.117, p.191). Por tal circunstância, são esses interesses superiores aos dos particulares e indisponíveis pelos respectivos gestores, configurando regime jurídico que extrapola dos limites administrativos para impregnar o regimento processual, como adiante se examinará<sup>51</sup>.

Por se inserir numa relação de extrema proximidade com a Administração Pública, por vezes, será o advogado público, como representante do Estado, o legitimado com a ciência mais imediata e vasta acerca de determinado ato de improbidade, o que muito privilegia e facilita o recolhimento de provas para o futuro manejo da ação de improbidade administrativa.

Entretanto, essa estreita ligação também acaba por acarretar uma tentativa de maior ingerência do administrador público sobre a atuação da procuradoria, num comportamento que por vezes beira o assédio moral e, se não combatido por meio de um fortalecimento institucional<sup>52</sup>,

---

51 OMMATI, Fides Angélica. Advocacia pública - algumas reflexões. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2111>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

52 Expondo como a deficiência institucional afeta a atuação das procuradorias do Estado na defesa do meio ambiente, raciocínio que se revela ainda mais verdadeiro na realidade das procuradorias das autarquias que tutelam o meio ambiente, Lyssandro Norton Siqueira (2011, p. 212-213) afirma: “Uma alternativa para que se atinja um melhor aproveitamento dos órgãos públicos legitimados à propositura de ações civis públicas ambientais está na especialização do serviço. Com efeito, não pode um

pode resultar num desencorajamento à propositura de ações contra o gestor.

Indicando propostas para combater a reticência no desempenho completo das atribuições institucionais das procuradorias, Ana Cláudia Bento Graf e Guilherme José Purvin de Figueiredo afirmam:

Urge também otimizar a estrutura da defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio cultural, especialmente na procuradorias especializadas na defesa do Estado, em ações de improbidade administrativa, ações populares e ações civis públicas, institucionalizando-se um procedimento destinado a regulamentar as decisões administrativas a serem proferidas coletivamente pelos procuradores integrantes dessas unidades, por meio da criação de câmaras de integração e de coordenação, com a função de deliberar sobre ajuizamento de ações civis públicas e outras ações coletivas, denúncia de agente público à lide, propositura de ação regressiva, inversão de polo em ação popular entre outros temas, de modo a conferir legitimidade e representatividade a tais decisões, garantindo-se em qualquer situação a inamovibilidade dos procuradores [...]<sup>53</sup>.

---

mesmo procurador acumular funções tão díspares como promover a execução fiscal de dívida ativa, participar de Comissões Disciplinares e de Licitações e, simultaneamente, buscar promover a tutela de interesses metaindividuais. É humanamente impossível uma atuação adequada em tantas e tão distintas áreas. Assim, é mister que os entes administrativos, a exemplo do que vem fazendo o Ministério Público em todo o país, criem cargos específicos para a atuação na defesa do meio ambiente, possibilitando, deste modo, a seu titular, a necessária especialização para que o órgão que representa possa bem atender aos interesses da coletividade e fazer jus à legitimação ativa que lhe foi outorgada por lei. É bem verdade que a especialização e a estruturação material dos órgãos jurídicos estaduais poderiam viabilizar a mudança de rumo nesta atuação. Tais mudanças, entretanto, devem ser mais audaciosas. É preciso não só aparelhar materialmente os órgãos jurídicos dos Estados, como dotar os membros da carreira de Procurador de Estado de garantias constitucionais, como inamovibilidade e vitaliciedade, para que possam romper as amarras, ainda que culturais, para o pleno exercício da competência outorgada pelo art. 132 da Constituição da República de 1988." Cf. SIQUEIRA, Lyssandro Norton. A atuação do procurador do Estado em matéria ambiental: da defesa do ato administrativo à propositura de ações contra atos ilegais. In: Antonio Herman Benjamin; Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.). **Direito Ambiental e as Funções essenciais à Justiça**. São Paulo: RT, 2011, v. 01, p. 212-213.

53 GRAFF, Ana Cláudia Bento; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Proteção do meio ambiente e do erário: um novo paradigma para a advocacia pública. In: Antonio Herman Benjamin; Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.). **Direito Ambiental e as Funções essenciais à Justiça**. São Paulo: RT, 2011, v. 01, p. 157.

Assim, evidencia-se a importância de uma advocacia pública forte e institucionalmente bem estruturada, visto que seu desprestígio apenas vai ao encontro de interesses escusos dos agentes públicos, seara na qual se inserem as condutas ímprobas envolvidas no cometimento de dano ambiental.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio do desenvolvimento sustentável e a consequente solidariedade intergeracional perpassam, necessariamente, por uma atuação conjunta dos agentes econômicos e do Estado, visto que a proteção ambiental deve ser integrante do processo de desenvolvimento.

Para a aplicação eficiente do princípio do desenvolvimento sustentável, espera-se uma atuação positiva do Estado, uma vez que o protagonismo estatal é fundamental para a imposição de comportamentos ambientalmente corretos, atribuição constitucionalmente descrita no art. 225 e replicada nos mais diversos instrumentos legais pátrios, tais como a Política Nacional de Meio Ambiente e a Lei Complementar 140.

No entanto, a realidade por vezes se afasta da teoria quando o Estado, por meio do agente público, promove a degradação ou diante dela se silencia, cenário em que a esperada coercitividade das normas ambientais perde força, visto que a ausência de sindicabilidade quanto às condutas do agente estatal é notadamente recorrente na *práxis* administrativa e forense.

Nesse contexto, em que reconhecidamente o Estado ignora o interesse público e promove a degradação ambiental, verifica-se um nítido dissociar-se dos princípios norteadores da Administração Pública, em especial o respeito ao princípio da legalidade, princípio da moralidade e princípio da finalidade.

Dessa maneira, foi possível estabelecer uma ligação estreita entre o cometimento do dano ambiental e a possibilidade de responsabilização do agente público por meio do manejo da ação de improbidade administrativa, importante instrumento previsto constitucionalmente para rechaçar as condutas ofensivas aos princípios da Administração Pública.

Portanto, restou exposto que é fundamental que se busquem meios para corrigir a distorção provocada pela atuação degradadora do Estado junto à causa ambiental, inserindo-se a ação de improbidade administrativa nesse conjunto, dada sua nítida vantajosidade em relação aos meios comumente utilizados, visto que buscará diretamente no patrimônio do agente público os meios para reparação do dano.

Assim, a aproximação da noção de interesse público ao conservacionismo promovida pela ação de improbidade administrativa e a consequente profusão de decisões sobre o tema permitirão que o ordenamento brasileiro evolua em direção aos ideais de proteção intergeracional, amalgamados na Carta Magna e fundamentais à concretização da noção de desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo Rodrigues. *Ação civil pública e meio ambiente*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARBOZA, Márcia Noll. O que é improbidade administrativa? In: BARBOZA, Márcia Noll. *Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992*. Brasília: ESMPU, 2008, p. 13-17.

BECK, Ulrich. A ciência e a tecnologia são a causa dos principais problemas da sociedade industrial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 de set. 2001. Entrevista concedida a Antoine Reverchon. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2011200101.htm>>. Acesso em: 12 out. 2017.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Aplicabilidade da lei de improbidade administrativa à atuação da administração ambiental brasileira. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 18, abr./jun. 2000, p. 57-79.

BENJAMIN, Antônio Herman V.. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.) *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 57- 128.

BRASIL. Constituição [da] República Federativa do Brasil, de 5 de outubro 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: 14 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração

pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2017.

BRÜSEKE, Franz. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clovis (Org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez; Recife: Fund. Joaquim Nabuco, 2001, p. 29-41.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português e da união europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.) *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 08

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

\_\_\_\_\_. Aplicação dos Princípios do Direito Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.) *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 641-652.

DINO NETO, Nicolao; BELLO FILHO, Ney; DINO, Flávio. *Crimes e infrações administrativas ambientais*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira. *Direito ao ambiente e propriedade privada (aproximação ao estudo da estrutura e das conseqüências das "Leis-Reserva" portadoras de vínculos ambientais)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GARCIA, Emerson. *A corrupção*. Uma visão jurídica e sociológica. Disponível em: <[http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=7c2f86cc-78c2-47f0-b3b2-367435bef807&groupId=10136](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=7c2f86cc-78c2-47f0-b3b2-367435bef807&groupId=10136)>. Acesso em: 14 de dez. 2017.

\_\_\_\_\_. *Improbidade Administrativa: Configuração e Reparação do Dano Moral*. Disponível em: <[http://www.emerj.rj.gov.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista48/Revista48\\_240.pdf](http://www.emerj.rj.gov.br/revistaemerj_online/edicoes/revista48/Revista48_240.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.



\_\_\_\_\_. *A moralidade administrativa e sua densificação*. Disponível em: <[http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=485e8c06-0b8c-4bde-a7d1-7b574fd8ea29&groupId=10136](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=485e8c06-0b8c-4bde-a7d1-7b574fd8ea29&groupId=10136)> Acesso em: 14 de dez. de 2017.

GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa – história de um conceito. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 230, Out./Dez 2002, p. 291-303.

GRAFF, Ana Cláudia Bento; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Proteção do meio ambiente e do erário: um novo paradigma para a advocacia pública. In: Antonio Herman Benjamin; Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.). *Direito Ambiental e as Funções essenciais à Justiça*. São Paulo: RT, 2011, v. 01, p. 147-157.

GOMES, Carla Amado. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Durham (NC): Duke University Press, 2007.

KISS, Alexandre. Sustainable development and human rights. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Derechos humanos, desarrollo sustentable y medio ambiente*. 2. ed. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araujo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; ALMEIDA, Gilson César Borges de. Tributação ambiental: uma construção ao desenvolvimento sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.) *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.624-640.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo, Malheiros, 1993.

MILARÉ, Edis; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo X Ecocentrismo na Ciência jurídica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 36, out/dez. 2004, p.09-41.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

OMMATI, Fides Angélica. Advocacia pública - algumas reflexões. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2111>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 5 a 14 de junho de 1992*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

NEGRET, Rafael. Desenvolvimento sustentável e justiça social. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. San Jose, Costa Rica, 1996, p. 537-540.

PAZZAGLINIFILHO, Marino. Princípios constitucionais e imporbilidade administrativa ambiental. *Revista de direito ambiental*. vol.17. jan/mar 2000, p. 112-122.

PIOVESAN, F. . O Direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: Antonio Herman Benjamin; Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.). *Direito Ambiental e as Funções essenciais à Justiça*. São Paulo: RT, 2011, v. 01, p. 55-84.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1996.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Direito fundamental ao meio ambiente saudável, adequado e ecologicamente equilibrado. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.89-116.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. A atuação do procurador do Estado em matéria ambiental: da defesa do ato administrativo à propositura de ações contra atos ilegais. In: Antonio Herman Benjamin; Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.). *Direito Ambiental e as Funções essenciais à Justiça*. São Paulo: RT, 2011, v. 01, p. 202-214.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. *O aperfeiçoamento da Ação Civil Pública Ambiental*. São Paulo: Pillares, 2005.

VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio & DERANI, Cristiane. Princípios gerais do Direito Internacional Ambiental. In: VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio & HUGUENEY IRIGARAY, Carlos Teodoro (Orgs.). *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.