Publicado em 26/09/2012

# A autonomia conferida ao ato administrativo por seus atributos no combate a degradação ambiental.

**Ana Clara Carvalho Trindade de Sá Barreto**
Acadêmica do Curso de Direito, Faculdade dos Guararapes – FG
5º. Período, manhã.

**Aldem Johnston Barbosa Araújo**
Orientador, Professor de Direito Administrativo
Advogado da UEN de Direito Administrativo e Regulatório de Lima e Falcão Advogados, entre outros títulos.

**Resumo**: Breve estudo sobre a atuação da Administração Pública na conservação do meio ambiente sem carecer do ingresso do Poder Judiciário, isto graças à caracterização de seus atos.

**Sumário**: 1) Introdução; 2) Breve explanação sobre o dever do Poder Público em manejar adequadamente o meio ambiente; 3) Presunção de Legitimidade, Legalidade e Veracidade; 4) Autoexecutoriedade; 5) Imperatividade; 6) Conclusão; 7) Bibliografia

**Palavras-chave:** Atributos – Atos Administrativos – Direito Ambiental.

## 1) Introdução

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado prevê prerrogativas à Administração Pública que sobrepõe seu interesse ao dos particulares, pois seu *poder-dever* (ou *dever-poder*, na concepção do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello) visa atender ao bem comum. Para que seu interesse primário seja cumprido de maneira eficaz, portanto, a Administração Pública necessita de mecanismos previstos em lei que sujeitem os indivíduos as suas condições.

Bem aponta o ilustre Celso Antonio Bandeira de Mello acerca da legitimidade de tais privilégios:

> "A justificação dos poderes, juridicamente regulados, que assistem à Administração Pública reside na qualidade dos interesses que lhe incumbe prover. Bem por isso, a utilização de suas prerrogativas só é legítima quando manobrada para a realização de interesses públicos e na medida em que estes sejam necessários para satisfazê-los." (Mello, Celso Antônio Bandeira,Curso de Direito Administrativo, 13ª. Ed., rev. amp. e atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2000, pág. 373).

Essas regalias condicionadas pela lei abrangem os atributos dos atos administrativos, particularidades que tentam atenuar a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário quando for preciso se impor perante os particulares.

**2) Breve explanação sobre o dever do Poder Público em manejar adequadamente o meio ambiente.**

O direito a um meio ambiente equilibrado, utilizado de maneira sustentável, e assim se manter conservado graças a educação ambiental transmitida a população são direitos que hodiernamente entraram no rol dos fundamentais. Devido a essa situação atual em que se vive, com os recursos naturais cada vez mais escassos, o Direito teve e continua tendo que se adequar ao ideal de sustentabilidade.

Assim prevê a Constituição Federal de 1988, no seu art. 225, sobre o meio ambiente:

"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;

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.

§ 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.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas."

Dessa maneira, ao ganhar previsão constitucional e infraconstitucional, a garantia de ter um meio ambiente com qualidade tornou-se um dever a ser alcançado pelo Poder Público em prol da coletividade. Compete tanto ao Poder Legislativo quanto ao Poder Judiciário e Executivo atuar na conservação ambiental, direito que recentemente passou a incluir o rol de essencialidades a uma vida digna.

## 3) Presunção de Legitimidade, Legalidade e Veracidade.

Os atos administrativos, por advirem de regulamentação legal, presumem-se conformes a lei até que se prove o contrário. Em respeito ao princípio administrativo da moralidade, previsto no art. 37 da CF/1988, no qual os atos praticados pelos servidores públicos devem ser de acordo com a moral administrativa, do mesmo modo presumem-se legítimos. Ademais, imagina-se que os atos administrativos condizem com o que for verídico.

Na concepção da notável Fernanda Marinela, a presunção *jure et de jure* é absoluta, não admitindo prova em contrário, enquanto que a presunção *juris tantum* é relativa, aceitando contestação. Esta última é a que se aplica aos atos administrativos.

No caso concreto, o IBAMA tem poder de polícia concedido pela lei para punir infrações ambientais e, dessa forma, seus atos administrativos são considerados legais, legítimos e verdadeiros. Em um auto de infração acompanhado de multa administrativa, por exemplo, seus motivos serão entendidos como se estivessem em conformidade com a lei, e surtirão seus efeitos até que o infrator apresente prova em contrário.

Tratando-se da penalidade a ser imposta, a lei outorga ao administrador ambiental discricionariedade para aplicar a sanção, atendendo ao princípio da razoabilidade e sem desviar do seu dever.

**EMENTA: ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INFRAÇÃO AMBIENTAL, MULTA E EMBARGO. PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E VERACIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. LICENCIAMENTO ESTADUAL. ATUAÇÃO DO IBAMA. ATRIBUIÇÃO CONCORRENTE.**
O auto de infração atende aos requisitos de validade, a descrição da infração é claro, há motivação e expõe a fundamentação legal em que se baseia.
Na ausência de produção de prova capaz de afastá-la, o ato administrativo goza da presunção de ser legal, legítimo e veraz.
O auto de infração expedido no exercício do poder de polícia ambiental, atribuição concorrente dos órgãos ambientais estaduais,

municipais e federal é consequência da competência administrativa comum de preservar o meio ambiente (art. 23, VI da CF/88) e característica do federalismo cooperativo (art. 24 da CF/88). Apelação Improvida. (AC5000765-SC 55.2011.404.7208, TRF 4ª. Região – Quarta Turma, Rel. João Pedro Gebran Neto, **Data da Decisão:** 18/09/2012 D.E. 19/09/2012).

### 4) Autoexecutoriedade

Este atributo tem no seu conceito a expressa pretensão da Administração Pública de dispensar a inserção do Poder Judiciário para executar seus atos. A autoexecutoriedade se divide em exigibilidade, imposição indireta para que o administrado cumpra o que foi determinado no ato administrativo, e executoriedade, na qual há uma coerção material quando a lei delimitar.

Conceitua Celso Antônio Bandeira de Mello a respeito da exigibilidade e executoriedade,

"A exigibilidade é o atributo do ato pelo qual se impele a obediência, ao atendimento da obrigação já imposta, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário para induzir o administrado a observá-la. [...]

Executoriedade é a qualidade pela qual o Poder Público pode compelir materialmente o administrado, sem precisão de buscar previamente as vias judiciais, ao cumprimento da obrigação que impôs e exigiu." (Mello, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, 13ª. Ed., rev. atual. e ampl., São Paulo: Malheiros Editores, 2000, pág. 374).

Todavia, como todos os atos administrativos devem ser solenes, segundo Fernanda Marinela, o administrador tem:

"O dever de notificar previamente o administrado, de instaurar procedimento administrativo com contraditório e ampla defesa, dentre outras exigências previstas em lei específica" (Marinela, Fernanda, Direito Administrativo, 6ª. Ed., rev. ampl. ref. e atual. até 01/01/2012, Niterói: Impetus, 2012, pág. 289).

**EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MANUTENÇÃO EM CATIVEIRO DE ANIMAIS DA FAUNA SILVESTRE. INEXISTÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO. DANOS MORAIS E MATERIAIS COLETIVOS. NÃO CONFIGURAÇÃO. APELO IMPROVIDO.**
1. Trata-se de apelações cíveis interpostas pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. contra sentença prolatada pelo juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, o qual julgou parcialmente procedente o pedido formulado, que visava a condenação do demandado à adoção de medidas reparatórias, além de pagamento de multa em virtude da manutenção de pássaros da fauna silvestre brasileira em cativeiro, em desacordo com a legislação vigente relativa ao meio ambiente, apenas para decretar o perdimento dos bens apreendidos em favor do IBAMA/CE.
2. A Jurisprudência das Cortes Regionais Pátrias sedimentou entendimento no sentido de ser despicienda a intervenção do Poder Judiciário no que concerne à fiscalização a ser exercida nas empresas privadas acerca da observância aos dispositivos normativos que cuidam da preservação do Meio Ambiente, diante do Poder de Polícia da Administração, dotado dos atributos, dentre outros, da autoexecutoriedade e coercibilidade.

3. A responsabilidade civil por danos ao meio ambiente tem previsão no Texto Constitucional (art. 225, parágrafo 3º), dispondo, por sua vez, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente no 6.938/81 a responsabilidade civil objetiva do infrator das normas ambientais (art. 14, parágrafo 1o), contexto que dispensa a investigação do elemento subjetivo da culpa ou dolo, sendo suficiente, para a atribuição do dever de indenizar, a demonstração do dano e do nexo de causalidade entre a lesão e a ação ou omissão do responsável.
4. "Quanto à indenização por danos materiais e morais, estes não ficaram devidamente comprovados, até porque não se comprovaram maus tratos aos pássaros, visto que estes já foram recolhidos ao centro de triagem para reintrodução ao respectivo habitat natural (fls. 102 e fls. 18/20). A responsabilização civil por danos materiais não dispensa a prova concreta de dano efetivo, o que não foi feito, apesar de intimadas as partes para produzirem prova (fls. 73). Demais, não houve abalo moral de quem quer que seja decorrente da conduta praticada pelo réu" (trecho da sentença).
5. Apelação improvida. ( AC503574/CE, TRF 5ª Região - Terceira Turma, Rel. Cíntia Menezes Brunetta, unânime, Julgamento: 09/08/2012, DJE: 17/08/2012, p. 395)

5) **Imperatividade**

Como o próprio título já esclarece, o atributo da imperatividade é caracterizado por uma coação aplicada pelo Poder Público nos administrados, não sendo necessária a participação do Poder Judiciário. Essas determinações só são válidas se forem previstas em lei. Esta característica é denominada pela doutrina de Renato Alessi como “Poder Extroverso”, como bem expressa Fernanda Marinela.

**6) Conclusão**

Desse modo, nota-se o quão é relevante o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, além dos atributos do ato administrativo. Pela outorga de privilégios ao Poder Público, este pode diretamente atender às necessidades sociais sem que um dos Poderes prevaleça sobre o outro, comprometendo a sua Separação.

**7) Bibliografia**

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 13ª. Ed., rev. atual. e ampl., São Paulo: Malheiros Editores, 2000 .

MARINELA, Fernanda, Direito Administrativo, 6ª. Ed., rev. ampl. ref. e atual. até 01/01/2012, Niterói, RJ: Impetus, 2012.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. Políticas Públicas e Meio Ambiente: da economia política às ações setoriais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2009. 300p.