



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS - UCS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO**  
**DA UNISANTOS**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO INTERNACIONAL**

**ALUIZIO BEZERRA FILHO**

**A ESPECIALIZAÇÃO DA JUSTIÇA PARA REPELIR A CORRUPÇÃO**  
**E PROMOVER A DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

**SANTOS - SP**

**2020**

ALUIZIO BEZERRA FILHO

**A ESPECIALIZAÇÃO DA JUSTIÇA PARA REPELIR A CORRUPÇÃO  
E PROMOVER A DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

Projeto de dissertação final apresentado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) para obtenção do título de Mestre em Direito Internacional.

Área de concentração: Direito Ambiental

Orientador: Prof. Dr. **Wallace Paiva Martins Junior**

**SANTOS – SP**

**2020**

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTA TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Assinatura: \_\_\_\_\_ Data \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

[Dados Internacionais de Catalogação]

Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

B574e Bezerra Filho, Aluizio  
A especialização da justiça para repelir a corrupção e promover a defesa do meio ambiente / Aluizio Bezerra Filho ; orientador Wallace Paiva Martins Júnior. -- 2020.  
205 f. ; 30 cm  
  
Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Internacional, 2020  
Inclui bibliografia  
  
1. Corrupção. 2. Direitos fundamentais. 3. Direito ambiental. 4. Improbidade administrativa I. Martins Júnior, Wallace Paiva. II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 34(043.3)

Nome: **Aluizio Bezerra Filho**

Título: **A Especialização da justiça para repelir a corrupção e promover a defesa do Meio Ambiente**

Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) para obtenção do título de Mestre em Direito Internacional.

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

### **BANCA EXAMINADORA**

Orientador: Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus Pais, que em vida, sempre estiveram ao meu lado ofertando os melhores ensinamentos para a minha formação humana.

Ao professor, Dr. Wallace Paiva Martins Junior, pela sua presença constante e prestimosa na orientação deste trabalho acadêmico.

À minha esposa Lúcia, meus filhos, Lucas, Matheus e Felipe pelo apoio e incentivo nessa exitosa jornada acadêmica.

## RESUMO

A Organização das Nações Unidas (ONU) verificando que a corrupção é um fenômeno social que afeta a eficiência das políticas públicas com resultado gravoso à violação dos direitos fundamentais, estabeleceu mediante Convenção, aprovada em 2003, recomendação aos Estados Membros promover e fortalecer medidas eficazes de prevenção e combate ao desfalque de verbas públicas. A Agenda 2030, em seu Objetivo 16, proclama a promoção da defesa do desenvolvimento sustentável e o acesso à justiça, enquanto o Art. 36 da referida Convenção orienta os seus destinatários a implementação de uma justiça especializada. Nesse contexto, objetiva este trabalho acadêmico a exposição de um projeto de criação da justiça especializada para processar e julgar os crimes contra a administração pública e os atos de improbidade administrativa, com base empírica, estudos e análise que oportunizam a sua viabilidade para afastar a morosidade judicial, principal aliada da impunidade e da degradação do sentimento de fé no direito e na justiça, cuja realização promoverá rapidez na tramitação processual em virtude da especialidade dos juízes e auxiliares na efetivação dos atos processuais, importando assim, na redução temporal de conclusão dos processos no primeiro grau e recursos nos tribunais, tornando os órgãos judiciários ágeis e céleres, fazendo-se observar a garantia constitucional da duração razoável do processo e do princípio da eficiência no Judiciário, possibilitando desta forma, velocidade na punição dos responsáveis e recuperação de ativos patrimoniais do erário. Depreende-se assim, que a especialização da justiça incrementará agilidade na tramitação dos processos com aplicação de efetividade na aplicação das leis repressoras da corrupção e da improbidade administrativa, na defesa do patrimônio público e no interesse da sociedade na promoção do bem comum, enquanto no âmbito do Direito Ambiental são versadas questões relevantes da sustentabilidade nas suas diversas matizes relativas aos princípios da precaução, prevenção e do pagador-poluidor, assim como, as espécies de meio-ambiente, as obrigações ambientais na Constituição e os deveres e a responsabilização dos agentes públicos nos Órgãos de Controle Ambiental.

**Palavras-chaves:** corrupção; direitos fundamentais; direito ambiental; improbidade administrativa

## ABSTRACT

The United Nations (UN), noting that corruption is a social phenomenon affecting the efficiency of public policies with a serious result of the violation of fundamental rights, established by convention, approved in 2003, a recommendation to Member States to promote and strengthen effective measures to prevention and fight against embezzlement of public funds. Agenda 2030, in its Objective 16, proclaims the promotion of the defense of sustainable development and access to justice, while Article 36 of the aforementioned Convention directs its addressees to implement specialized justice. In this context, this academic work aims to expose a project for the creation of specialized justice to prosecute and prosecute crimes against public administration and acts of administrative misconduct, based on empirical studies and analysis that enable their viability to ward off delays. court, the main ally of impunity and the degradation of the feeling of faith in law and justice, the realization of which will promote speed in the processing of proceedings due to the expertise of judges and assistants in carrying out the procedural acts, thus, reducing the time of completion of proceedings in the first degree and appeals in the courts, making the judiciary agile and speedy, observing the constitutional guarantee of the reasonable duration of the process and the principle of efficiency in the judiciary, thus enabling speed in the punishment of those responsible and recovery of assets from the purse. Thus, it is clear that the specialization of justice will increase agility in the prosecution of processes with effective application in the enforcement of laws repressing corruption and administrative misconduct, in the defense of public assets and in the interest of society in the promotion of the common good, while Relevant issues of sustainability are addressed in the scope of the Environmental Law in its various shades concerning the precautionary, prevention and pay-polluter principles, as well as the environmental species, the environmental obligations in the Constitution and the duties and accountability of the agents. Environmental Control Bodies.

**Keywords:** corruption; fundamental rights; environmental law; administrative dishonesty

## LISTA DE GRÁFICOS E INFOGRÁFICO

Gráfico 1 - Inflação 2005/2015.....	36
Gráfico 2 – Total de presos no Brasil.....	44
Gráfico 3 – Número de presos provisórios.....	45
Infográfico – Evolução do PIB.....	36
Gráfico. 4- 4ª Vara da Justiça Federal de Belo Horizonte (MG). Esp. lavagem de dinheiro.....	181
Gráfico 5 - 8ª Vara da Justiça Federal de Belo Horizonte (MG).....	181
Gráfico 6 - Vara Especializada do Meio Ambiente de Manaus (AM).....	181
Gráfico 7 - 4a Vara da Fazenda Pública de Manaus – AM.....	182
Gráfico 8 - Vara de Combate ao Crime Organizado de Belém –Pará.....	182
Gráfico 9 - 9ª Vara Criminal de Belém – Pará.....	182
Gráfico 10 - 13ª Vara Federal de Curitiba-PR (Lavagem de Dinheiro).....	183
Gráfico 11 - 2ª Vara Federal de Curitiba (PR).....	183
Gráfico 12 - 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro-RJ (Lavagem de Dinheiro).....	183
Gráfico 13 - 31ª Vara Federal do Rio de Janeiro-RJ.....	184

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 4 – Custo Médio Anual da Corrupção das contas brasileiras.....	34
Tabela 5 – Simulação dos benefícios que os brasileiros deixam de obter pela corrupção.....	34
Quadro 1 – Taxa de desemprego.....	35
Quadro 2 – Índice de percepção da corrupção 2018.....	100
Quadro 3 – Ranking Avaliações do índice de percepção da corrupção.....	102

## **LISTA DE SIGLAS**

ONU – Organização das Nações Unidas

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA - Organização dos Estados Americanos

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

EIMA - Estudo de Impacto Ambiental

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

FIESP - Federação da Indústria do Estado de São Paulo

FMI - Fundo Monetário Internacional

PIB - Produto Interno Bruto

IPCA - Preço ao Consumidor Amplo

STF - Supremo Tribunal Federal

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

TJ/SP - Tribunal de Justiça de São Paulo

TRF4 - Tribunal Regional Federal 4ª Região

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

TJ/MG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>6</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>7</b>
<b>LISTA IMAGENS, GRÁFICOS E INFOGRÁFICOS.....</b>	<b>8</b>
<b>LISTA DE TABELAS E QUADROS.....</b>	<b>9</b>
<b>LISTA DE SIGLAS.....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1. DIÁLOGO DAS FONTES.....</b>	<b>16</b>
1.1 CONVENÇÃO DA ONU.....	20
1.2. DEFESA DO MEIO AMBIENTE.....	21
1.2.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL.....	23
1.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	25
1.4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA JURISDICIONAL.....	26
1.5 QUESTÕES E OBJETIVOS.....	27
<b>2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A CORRUPÇÃO.....</b>	<b>32</b>
2.1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	37
2.2 DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	46
2.3 AS GERAÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	49
2.4 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PRESTAÇÕES POSITIVAS.....	55
<b>3 DIREITO AMBIENTAL.....</b>	<b>58</b>
3.1 DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	60
3.2 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.....	65
3.3 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO.....	70
3.4 PRINCÍPIO DO PAGADOR-POLUIDOR.....	74
3.5 ESPÉCIES DE MEIO AMBIENTE.....	77
3.5.1 Meio ambiente natural.....	77

3.5.2	Meio ambiente artificial.....	78
3.5.3	Meio ambiente cultural.....	78
3.5.4	Meio ambiente do trabalho.....	78
3.6	O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO.....	79
3.7	AS OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO.....	81
3.8	OS DEVERES DOS AGENTES PÚBLICOS NOS ÓRGÃOS DE CONTROLE AMBIENTAL.....	85
<b>4.</b>	<b>A CORRUPÇÃO.....</b>	<b>92</b>
4.1	A CORRUPÇÃO NO DIREITO COMPARADO.....	97
4.2	DOS CRIMES CONTRA O ERÁRIO.....	104
4.3	ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	108
4.3.1	Modalidades.....	113
4.3.2	Atos que importam em enriquecimento ilícito.....	113
4.3.3	Atos que causam prejuízo ao erário.....	116
4.3.4	Violação aos princípios da administração pública.....	120
4.3.5	Das Sanções.....	125
4.4	IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL.....	126
4.4.1	Cumulação dos crimes ambientais com improbidade administrativa.....	136
4.4.2	A fiscalização dos órgãos de controle ambiental.....	144
4.4.3	Improbidade administrativa na fiscalização ambiental.....	153
4.4.4	DANO MORAL COLETIVO POR LESÃO AO MEIO AMBIENTE.....	155
<b>5</b>	<b>A MOROSIDADE JUDICIAL E A IMPUNIDADE.....</b>	<b>163</b>
5.1	A INÚTIL FASE PRELIMINAR DA AÇÃO DE IMPROBIDADE.....	165
5.2	GARANTIA DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO.....	168
5.3	A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	170
5.4	A RECOMENDAÇÃO DA ONU NO COMBATE À CORRUPÇÃO.....	171
5.5	FINALIDADE DA CONVENÇÃO DA ONU.....	173
5.6	A PREVENÇÃO MEDIANTE O <i>COMPLIANCE</i> .....	174

5.7	ESPECIALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS JUDICIÁRIOS COMO MEDIDA DE EFICÁCIA JUDICIAL.....	177
5.8	VARAS ESPECIALIZADAS EXISTENTES.....	178
5.8.1	DADOS ESTATÍSTICOS DE VARAS ESPECIALIZADAS.....	180
5.9	CONSTITUCIONALIDADE DE VARA ESPECIALIZADA.....	181
<b>6</b>	<b>MODELOS DOS ÓRGÃOS JUDICIAIS ESPECIALIZADOS.....</b>	<b>188</b>
6.1	VARA.....	188
6.2	ESTRUTURA DA VARA.....	190
6.3	CÂMARA OU TURMA NO 2º GRAU.....	191
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>193</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>195</b>

## INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) considerando a gravidade dos problemas causados pela corrupção para os povos dos países membros, devido a subtração de verbas dos orçamentos públicos para promover o enriquecimento ilícito de grupos organizados, financiamentos de campanhas políticas e custeio das organizações criminosas, editou uma convenção objetivando o fortalecimento de medidas eficazes de prevenção e combate à corrupção.

A ONU vislumbrou que a corrupção é um risco para a estabilidade econômica e a preservação dos valores democráticos, além de ocasionar o empobrecimento das pessoas com o gravame de lhes submeter aos serviços públicos essenciais precários e de baixa qualidade, quando não forem insuficientes para o atendimento às demandas dos segmentos mais carentes da sociedade.

O fortalecimento de medidas eficazes significa que os órgãos judiciários desenvolvam suas atividades com eficiência, agilidade e efetividade, no processamento de julgamentos das ações de crimes contra a corrupção. A celeridade judicial tem como escopo afastar a sensação de impunidade em razão da lentidão das decisões judiciais e priorizar a recuperação de ativos financeiros para recomposição da riqueza do erário, fonte de investimento em benefícios da sociedade.

De forma que a temática desenvolvida nesta dissertação aponta as graves consequências da corrupção, e procura apresentar soluções para elidir a morosidade judicial, aliada da impunidade, mediante a especialização da justiça, no trato dos crimes contra a corrupção. A exclusividade de uma justiça privativa de crimes contra a corrupção para reprimir as condutas ilícitas de agentes públicos e atores da atividade empresarial, importa na inibição de novas práticas delituosas, ante o exemplo didático das reprimendas aplicadas.

Por outro lado, no campo da prevenção a implementação do *compliance* (medidas de controle interno nas empresas) no respeito à lei e na observância da ética, irá coibir práticas promiscuas com o Poder Público. A corrupção é a conduta daquele agente público ou particular que visa auferir vantagem indevida sacada do patrimônio público visando interesses pessoais e enriquecimento ilícito ou financiar alguma atividade ilegal, normalmente, vinculada à atividade política. No âmbito penal essa atitude pode se enquadrar no Código

Penal, no capítulo de que trata dos crimes contra a administração pública, ou ainda, em leis especiais, como nos crimes contra licitação e, também, no diploma legal que versa sobre crimes de responsabilidade de prefeitos.

Por se tratar de matéria penal, a punição prevista é a privação da liberdade, multa e, também ressarcimento dos valores desviados. No campo político-administrativo, o mesmo ato delituoso se constitui em improbidade administrativa, cujas sanções vão desde a demissão do cargo, a perda dos direitos políticos, multa civil, ressarcimento do valor do dano e proibição de transacionar com o poder público. Como se vê, um ato administrativo que se enquadre nos típicos previstos pelo Código Penal, simultaneamente, incorre em ato de improbidade administrativa.

## 1. DIÁLOGO DAS FONTES

A Convenção<sup>1</sup> das Nações Unidas contra a corrupção é um conjunto de normas editadas pelos países membros, aprovada em 2003, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), e vigente a partir de 14 de dezembro de 2005. Este é o principal instrumento jurídico internacional sobre anticorrupção, que estipulou regras vinculantes aos países subscritores.

No Brasil, a Convenção foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348/2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687/2006. Um dos objetivos dela é a promoção e fortalecimento de medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção. No preâmbulo da Convenção, os Estados Partes externam suas preocupações com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito.

O desenvolvimento sustentável<sup>2</sup> é capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro. A definição surgiu na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas para discutir e propor meios de harmonizar dois objetivos: o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental.

A Convenção ao focar o risco previsível da corrupção comprometer o desenvolvimento sustentável vislumbra a preocupação com eventuais esperáveis danos potenciais ao meio ambiente, que vem a ser “[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas [...]”, definido pela Lei nº 6.938/1981, elegeu como diretriz o combate aos malfeitos no âmbito da administração ambiental.

---

<sup>1</sup> CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO. Escritório das Nações Unidas contra drogas e Crimes. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/1OSqnmk>. Acesso em: 10 Jul. 2019.

<sup>2</sup> O QUE É DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL? Rede WWF Brasil. Disponível em: <https://bit.ly/2tdhZrg>. Acesso em: 10 Jul. 2019.

Salientamos que esse patrimônio natural, o meio ambiente, é resguardado pela Constituição Federal, que no seu Art. n. 225 preceitua que: “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]”.

Registramos, por oportuno, que o Art. n. 36 da Convenção das Nações Unidas recomenda que cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, se certificará de que dispõe de um ou mais órgãos ou pessoas especializadas na luta contra a corrupção, para que possam desempenhar suas funções com eficácia. Neste sentido a proposta do presente trabalho acadêmico é a criação de órgãos judicantes especializados para processar e julgar os crimes contra a administração pública e atos de improbidade administrativa.

Outro diploma internacional a merecer referência é a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais aprovada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) considerado um clube de países em desenvolvimento consiste na implementação de normas visando à prevenção e combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros no trato de negociações comerciais entre países.

Decorre dessa aliança, pactuada a criminalização pelos Estados-Membro de condutas de agentes públicos estrangeiros, que em função de cargo receba vantagens indevida para a condução de transações internacionais viciadas que atentem contra a legislação ou o aferimento de vantagens ilícitas pelas suas corporações na concretização de negócios internacionais.

Em atendimento a referida Convenção, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo n. 125, de 14 de junho de 2000, e o Chefe do Poder Executivo editou o Decreto Presidencial n. 368/2000, de 30 novembro de 2000, incorporando-a assim, ao nosso ordenamento jurídico.

Sobressaem dos objetivos da Convenção da OCDE a repressão à corrupção de funcionários públicos estrangeiros no trato de negócios comerciais, assim como a responsabilização das pessoas jurídicas que incorram em ilicitudes nesses assuntos, e penalizar os responsáveis por corromper agentes públicos internacionais. Adotando essa postura punitiva outros propósitos serão alcançados como combater a concorrência desleal ao

tempo que possibilita uma assistência jurídica recíproca entre os países. Outro documento internacional de relevância para o combate à corrupção é a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), que foi celebrada em 29 de março de 1996, em Caracas, Venezuela. Na qualidade de signatário dessa Convenção, o Congresso Brasileiro aprovou o Decreto Legislativo n. 152, de 25 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 4.410, de 7 de outubro de 2002.

Os Estados-Partes subscritores levaram em consideração para a aprovação dessa Convenção, o fato de que a corrupção atenta contra a legitimidade das instituições públicas, a democracia representativa, à sociedade, a ordem moral e a justiça, além de contribuir para o empobrecimento dos povos e negar-lhes serviços públicos essenciais, como saúde e educação.

Dentre os mecanismos implementados pela Convenção estão a criação de regras de condutas idôneas para o exercício de funções públicas, o fortalecimento de órgãos de controle, a transparência para acompanhamento da sociedade do desempenho de agentes e órgãos no trato de assuntos governamentais.

A morosidade judicial é a maior aliada da impunidade, e somente com uma justiça ágil, rápida e com resultados efetivos, poderá superar esse entrave à defesa do direito público e do meio ambiente. A especialização dos órgãos jurisdicionais é a alternativa mais recomendável para atender as diretrizes da ONU na proteção dos direitos fundamentais dos recursos públicos, naturais e do desenvolvimento sustentável.

O erário é a fonte de custeio para garantir a efetividade dos direitos fundamentais à saúde e à vida, cuja satisfação depende de um meio ambiente saudável no presente e a expectativa de um desenvolvimento sustentável para as futuras gerações, são, pois, valores supremos da vida humana nesse contexto ambiental. Esse cuidado da ONU evoluiu quando editou a Agenda 2030, fixando os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dentre os quais, o de n. 16, com o seguinte enunciado:

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. (AGENDA 2030, 17 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL).

Infere-se neste objetivo a igualdade de acesso à justiça para todos, a redução substancial da corrupção e o suborno em todas as suas formas, e promover, fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável. Observamos que, além do ataque à corrupção, o objetivo almeja o cumprimento da promoção, das leis e políticas na proteção do desenvolvimento sustentável.

A observância das leis e políticas no resguardo do desenvolvimento sustentável é compreendida pela atuação e eficácia dos órgãos públicos destinados a esses fins, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), no âmbito nacional e outras entidades públicas nas esferas estaduais e municipais, na competência que lhes são estabelecidas pelos conjuntos normativos.

A conduta dos agentes públicos na primazia da fiscalização de atos administrativos, vistorias, emissão de laudos, Estudo de Impacto Ambiental (EIMA), Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e outros documentos de relevância para o meio ambiente. Quando resultar em desvio de conduta se enquadra no campo da improbidade administrativa. Com efeito, a tutela da improbidade administrativa se apresenta de relevo para a defesa do meio ambiente e garantia do desenvolvimento sustentável.

São notórios os casos de enriquecimento ilícito de agentes públicos relacionados a condutas ilícitas de agentes públicos, por violação aos princípios norteadores da administração pública ambiental, que descambam em atos de improbidade administrativa e crimes contra o meio ambiente. Dependendo da natureza do fato típico ambiental, quase sempre essas condutas são punidas pelas sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa e, cumulativamente, com as penas previstas nas leis especiais de regência.

Lembramos ainda que o Art. n. 62 da Convenção referida estabelece que os Estados Partes adotarão disposições condizentes com a aplicação aceitável da presente Convenção na medida do possível, mediante a cooperação internacional, tendo em conta os efeitos adversos da corrupção na sociedade e no desenvolvimento sustentável, em particular.

Como observamos, o combate à corrupção e a tutela da probidade administrativa ambiental dialogam com os postulados da Convenção das Nações Unidas de combate à corrupção, com a proteção do desenvolvimento sustentável e a tutela de probidade ambiental.

## 1.1. CONVENÇÃO DA ONU

A corrupção é um fenômeno social, que afeta a eficiência das políticas públicas por desviar dinheiro público destinado aos serviços públicos essenciais às populações mais carentes e desprovidas do nosso país. A ONU preocupada com a natureza destrutiva da corrupção no enfraquecimento das instituições e valores da democracia, apresentando como resultado gravoso a violação dos direitos fundamentais das pessoas, especialmente, as mais necessitadas dos serviços públicos de saúde, educação e segurança, através de seus Estados membros, acordou a edição da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.

A referida Convenção no seu Art. n. 1º estabelece que a sua finalidade, dentre outras, é a promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção. Estabelece como medidas preventivas a observância do controle social em harmonia com os princípios do Estado de Direito, a boa gestão dos negócios e bens públicos, a integridade, a transparência e a necessidade de prestação de contas.

No que se refere a penalização e aplicação de lei penal codifica as condutas ilícitas a serem punidas, que coincidem com as descritas no Código Penal brasileiro e leis especiais que versam sobre malfeitos na administração pública.

A Convenção no seu Art. n. 3 quando trata do processo, sentença e sanções, menciona que cada Estado Parte velará para que se exerçam quaisquer faculdades legais discricionárias de que disponham, conforme sua legislação interna em relação ao indiciamento de pessoas pelos delitos qualificados, de acordo com a presente Convenção, a fim de dar máxima eficácia às medidas adotadas para fazer cumprir a lei a respeito desses delitos, tendo devidamente em conta a necessidade de preveni-los.

Com efeito, os Estados-membros devem estabelecer mecanismos e procedimentos eficientes que assegurem maior eficácia na aplicação da lei, realização do processo e cumprimento da sentença. Em outras palavras, que a justiça seja célere e efetiva, com resultados positivos na punição dos culpados para que a eiva da impunidade não contamine a credibilidade das instituições responsáveis.

## 1.2. DEFESA DO MEIO AMBIENTE

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) na Resolução n. 306/2002, definiu que “[...] meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas [...]”. Podemos deduzir que o meio ambiente rodeia ou abrange o lugar onde os seres vivos, a água, o solo, o ar e as construções elaboradas pelo ser humano, que permite a sua permanência e sobrevivência no desenvolvimento de sua vida. De modo que, o homem necessita da harmonia destes valores naturais como premissa para sua qualidade de vida no presente e gerações posteriores.

Para o direito internacional o meio ambiente pode ser definido, segundo Amado (2016, p. 841-842) como conjunto de normas jurídicas escritas e consuetudinárias, instituídas por pessoas jurídicas de direito das gentes (Estados soberanos e organizações internacionais), que regulam a intervenção humana sobre o meio ambiente com um foco supranacional, objetivando a cooperação entre os povos para a consecução de um equilíbrio ambiental mundial para as presentes e futuras gerações.<sup>3</sup>

A Conferência de Estocolmo, realizada pela Organização das Nações Unidas, em 1972, abordando a temática conceituou o meio ambiente como sendo, de acordo com Lima, H. M.; Lima, A. M. e Borba, A. A: “[...] o conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos e sociais capazes de causar efeitos diretos ou indiretos, em um prazo curto ou longo, sobre os seres vivos e as atividades humanas [...]”.<sup>4</sup>

Destaque que a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), que elegeu como princípio 2 que: “[...] os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento [...]”<sup>5</sup>. Observamos assim, que a preservação da

---

<sup>3</sup> AMADO, Frederico. Direito ambiental esquematizado. 7. ed. São Paulo: Método, 2016, p. 841-842.

<sup>4</sup> LIMA, H. M.; LIMA, A. M. e BORBA, A. A. Desafios ambientais e estratégias para condução da investigação e programas de intervenção social. Revista Eletrônica Scielo. Ambient. soc. vol.15 no.1 São Paulo Jan./Apr. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2OAIrY2> . Acesso em: 16 Out.2019.

<sup>5</sup> DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O AMBIENTE HUMANO – 1972.Universidade de São Paulo (USP). Biblioteca virtual de Direitos Humanos. Publicada pela Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano em Junho de 1972. Disponível em: <https://bit.ly/37Qx5qf>. Acesso em: 16 Out. 2019.

qualidade ambiental para a vivência dos seres vivos (humanos ou animais), dependem da proteção aos recursos naturais que envolvem à ambiência de suas vidas, para que desfrutem dos benefícios proporcionados pelo saudável nível do clima e água de boa qualidade. De forma que, a vida do homem moderno com o processo de industrialização e construções avançadas deve ser orientada na proteção desses valores naturais para assegurar, como objetivo maior, a qualidade de vida da coletividade desta e das futuras gerações.

A proteção do meio ambiente tem matriz na Constituição Federal (Art. n. 225) quando garante que 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 estar e as futuras gerações.

A Constituição Federal reserva tratamento especial na defesa do meio ambiente visando combater a poluição em qualquer de suas formas e estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, deve observar o princípio a defesa do meio ambiente mediante tratamento diferenciado nos termos dos impactos ambientais dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

No âmbito da cidadania é conferido a qualquer cidadão ajuizar a ação popular, conforme está previsto na Constituição Federal a qualquer cidadão a legitimidade para propô-la visando anula ato lesivo ao meio ambiente, sem custos judiciais e sem sucumbência (Art. n. 5, LXXIII).

No âmbito ordinário, a Lei de ação civil pública confere legitimidade para ajuizamento de demanda de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao Ministério Público, a Defensoria Pública, aos entes federados, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, e por fim, a associação constituída há mais de um ano e que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente.

Há ainda um conjunto normativo de proteção ambiental, prevenção e punição aos crimes ambientais, cujas normas serão retratadas mais adiante. Registre-se que somente a Constituição Federal de 1988 estabeleceu princípios, regras e normas de proteção ao meio ambiente. Assim é que o comando constitucional de defesa do meio ambiente e o conjunto de leis que previnem, disciplina e define como crime e estipulam reparação patrimonial, atende ao princípio do reconhecimento de que os recursos naturais necessitam de gestão adequada

para que tenham uso ou utilização racional e responsável, a fim de que não sejam esvaziadas ou exauridas, prejudicando as próximas gerações.

Esse cabedal normativo vem atender ao princípio 15 da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), realizada no Rio de Janeiro, Brasil, que ficou assim redigido: “[...] Princípio 15: O princípio da precaução deverá ser aplicado amplamente pelos Estados, de acordo com suas próprias condições, de forma a proteger o meio ambiente [...]”.

Esse princípio da precaução deve ser analisado de forma contextual com outros princípios aprovados na referida Conferência, dentre outros, o nº 4 ao estabelecer que “[...] a proteção ambiental deve ser considerada parte integral do processo de desenvolvimento [...]” e o n. 13 quando determina que “[...] deve-se promover a adoção de leis e tratados internacionais visando a responsabilização e compensação por danos causados ao meio ambiente [...]”, que são premissas para que os Estados possam explorar seus próprios recursos naturais, mas garantindo as necessidades das presentes e futuras gerações.

Como medida preventiva e acauteladora, a nossa legislação estabelece como pressuposto o relatório de impacto ambiental para a concessão de licenciamento ambiental para fins de uso ou construção que cause impacto ambiental. Cuida-se de uma cautela prevista pela Constituição e disciplina pela legislação ordinária, visando proteger o meio ambiente de forma preventiva em virtude de que o relatório de impacto ambiental é uma segurança para garantir e preservar os bens, valores e recursos naturais.

### 1.2.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

A defesa do meio ambiental ganha largueza conceitual no sentido de abranger as condutas decorrentes de atos de improbidade administrativa ambiental, que provém de comportamentos inadequados de agentes públicos, no exercício das atividades funcionais na estrutura organizacional do Sistema de Proteção do Meio Ambiente. O fenômeno da corrupção se desenvolve a partir de condutas comissivas ou omissivas dos órgãos públicos, com a incumbência de atuar em defesa do meio no cumprimento da aplicação das normas de proteção ambiental.

A postura imprópria desses agentes públicos pode ocorrer mediante procedimento fraudulento com atuação que não traduza a realidade dos fatos e das dimensões avaliadas dos elementos informativos levantados, ou através de prevaricação administrativa.

A Organização das Nações Unidas (ONU) na Convenção das Nações Unidas contra Corrupção<sup>6</sup>, considerando a relevância do tema da corrupção na defesa do meio ambiente, inseriu no seu Art. n. 62 que: “[...] as partes adotarão disposições condizentes com a aplicação aceitável da presente Convenção na medida do possível, mediante a cooperação internacional, tendo em conta os efeitos adversos da corrupção na sociedade em geral e no desenvolvimento sustentável, em particular [...]”.

Portanto, combater os efeitos adversos da corrupção no desenvolvimento sustentável é linha de defesa de um meio ambiente saudável cujas atitudes de agentes governamentais devem ser objeto de reprovação penal e de improbidade administrativa.

Com efeito, a reprimenda de condutas ilícitas no trato das questões ambientais devem ser objeto de enquadramento de seus responsáveis públicos e privados, nos termos da legislação de crimes contra a administração pública e da lei de improbidade administrativa.

Esse poder e dever de combate à corrupção e aos atos de improbidade administrativa ambiental é recomendação da ONU e que também se encontra dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, inseridos na Agenda 2030.

Na referida Agenda o Objetivo 16<sup>7</sup> decidiu “[...] promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis [...]”.

Ressalte-se, por oportuno, que nocividade dos atos ilícitos no exercício das atividades dos órgãos de controle ambiental produzem danos ao desenvolvimento sustentável, deteriorando a integridade do meio ambiente e seus ecossistemas terrestres, que são de difícil recuperação ou demandam longos anos para sua reparação. O desmatamento, a poluição de rios, esgotos a céu aberto, o descarte do lixo e as queimadas, são eventos danosos que afetam

---

<sup>6</sup> Convenção das Nações Unidas contra Corrupção. Nações Unidas contra drogas e crimes (UNODC). Publicações. Tópicos Corrupção. Brasília. Disponível em: <https://bit.ly/2SMsIaQ> . Acesso em 29. Dez. 2019.

<sup>7</sup> Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. ONUBR. Desenvolvimento sustentável. Brasília. Em: 25/09/2005. Disponível em: <https://bit.ly/39qZP9Q>. Acesso em: 29 Dez. 2019.

a qualidade do ar, da água e da terra que circundam a vida das pessoas e dos animais, a merecer vigilância permanente e eficaz dos órgãos de controle ambiental.

A improbidade administrativa ambiental se revela em maior intensidade nas expedições dos licenciamentos ambientais e fiscalizações nas áreas de preservação ou que estejam tuteladas por normas de proteção ambiental. Verificamos assim, que o combate à corrupção, no aspecto penal, e a improbidade administrativa ambiental, de alcance sancionadora no campo administrativo, político e civil, são instrumentos legais de proteção ao meio ambiente que se faz necessário integrar a pesquisa deste trabalho acadêmico.

### 1.3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A partir da definição de que desenvolvimento significa evolução, progresso e prosperidade, ao ser associada a palavra sustentável, que exprime uma evolução no decorrer do tempo, podemos compreender que desenvolvimento sustentável tem o seu próprio crescimento sem afetar os recursos naturais, de modo que não gere danos para as futuras gerações.

De modo que, a palavra desenvolvimento significa toda atividade com método de crescimento, evolução e progresso objetivando a procura da perfeição e qualidade na sua realização, de modo que, quando se menciona desenvolvimento sustentável, este consiste na capacidade de que sejam utilizados os recursos naturais disponíveis e/ou renováveis no presente para que não careça na vida futura das pessoas e do planeta, evitando assim, o comprometimento vindouro.

A sustentabilidade se expressa na adoção de medidas e execuções de projetos que preservem na atualidade a riqueza dos bens naturais dos recursos hídricos, da flora, rios, florestas, do ar, do mar, enfim todo acervo de valores da natureza que beneficiam a vida humana e do planeta.

Comprendemos que qualidade de vida inclui o bem-estar social e o acesso aos bens produzidos pela civilização, provenientes do desenvolvimento econômico, social e tecnológico em um ambiente natural preservado. Como se vê, são desafiantes da maior grandeza a legitimação de políticas públicas convergentes na preservação do meio ambiente destinada a qualidade de vida das pessoas e a proteção do planeta e de seus recursos naturais.

#### 1.4. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA JURISDICIONAL

A Constituição da República estabelece, dentre outros princípios, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Como se vê, os agentes públicos têm o poder-dever de desenvolver suas atividades funcionais de modo que possa proporcionar satisfação ao seu destinatário mediante a prestação de um serviço de qualidade em tempo razoável ou no limite estipulado por norma legal.

No âmbito do Poder Judiciário esse princípio não vem sendo observado pelos órgãos jurisdicionais, seja no primeiro grau ou nas instâncias superiores. O tempo de justiça não é do cidadão comum ou das corporações privadas. O Código de Processo Civil prescreve:

Art. n. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

I – [...]

II – velar pela duração razoável do processo; (CÓDIGO PROCESSO CIVIL).

De forma que o juiz deverá empregar todos os seus esforços no exercício da sua atividade jurisdicional no sentido de que assegurar ao jurisdicionado a garantia constitucional do seu direito de ver seu processo decidido em prazo razoável. Registramos que o Código de Processo Civil, no seu Art. n. 4º preceitua que “[...] as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa [...]”

Com efeito, deverá o juiz prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça e indeferir postulações meramente protelatórias, bem ainda atos ou diligência inúteis que não agregam valor jurídico a sua decisão. Assim, o princípio da economia processual e celeridade devem ser compreendidos como medidas adotadas pelo juízo com o objetivo de impulsionar com rapidez os atos processuais aplicando os instrumentos disponíveis pela legislação ou jurisprudenciais, como súmulas, incidente de resolução de demandas repetitivas, julgamento antecipado da lide, quando a matéria for de direito ou as produções de outras provas se mostram desnecessárias.

Nesse contexto tem o objetivo de a proposição das medidas que atendam as Recomendações da ONU, que tornem eficazes os mecanismos de enfrentamento da corrupção. De modo o que se pretende é que se obtenha resultados positivos, no sentido de salvaguardar os direitos fundamentais das pessoas, especialmente, as mais desprovidas de recursos financeiros, que são as destinatárias dos serviços estatais essenciais, contra a atuação nefasta dos gestores públicos.

Extraímos desta análise prefacial que a morosidade judicial tem se revelado como elemento associativo à impunidade, como estímulo à cultura recorrente da corrupção, merecendo assim, especial da atenção da ONU e da sociedade, sendo esta a maior vítima desta mazela. Com efeito, a propositura de uma justiça privativa e especializada se apresenta como uma alternativa a ser considerada a ser considerada diante da evidente agilidade e celeridade processual que moveria os feitos dessa natureza na sua perquirição da responsabilização penal, civil e administrativa.

Além da punição a merecer aplicação, devemos atentar o interesse público na recuperação dos ativos financeiros e patrimoniais, para recomposição no nível de riqueza estatal para ser direcionado em favor das classes sociais que necessitam e utilizam os serviços públicos na área de saúde, educação e segurança pública.

## 1.5. QUESTÕES E OBJETIVOS

Diante do cenário relatado acima nosso projeto de dissertação tem o objetivo de responder as seguintes questões: 1. O enfrentamento da corrupção com a implementação de medidas especializando os órgãos judiciais seria uma providência que atenderia a recomendação da ONU?; 2. A celeridade nos julgamentos de processos dos crimes e atos de corrupção, tornaria a Justiça efetiva nas suas decisões?; 3. Com o Judiciário julgando mais rapidamente os crimes e atos de corrupção, seria uma medida de preservação da integridade das verbas nos orçamentos públicos, que implicaria na aplicação na sua inteireza nos fins que lhes são destinados em atender aos serviços públicos essenciais de saúde, educação e segurança pública?; 4. Essa agilidade judicial fortaleceria a defesa do meio ambiente com destinação completa das suas dotações orçamentárias, inclusive com suplementações, aditada pela recuperação de ativos financeiros desviados?

As perguntas acima foram baseadas na hipótese de que para atender a recomendação da ONU objetivando medidas eficazes de combate à corrupção, a criação de órgãos judiciais com competência privativa e exclusiva para processar e julgar as demandas de crimes contra o erário e de atos de improbidade administrativa, seria suficiente para atacar a morosidade judicial.

Essa dedução ganha contornos empíricos diante da realidade atual em que as Varas Judiciárias têm competência diversificada de causas se constituem em um universo amazônico, aonde as ações de crimes contra o erário se misturam para se perder dentre centenas, acarretando assim, em fator de lentidão, lerdeza e longevidade na sua tramitação.

Acrescente-se que o sucesso de uma vara privativa e exclusiva para processar e julgar esses crimes atentatórios ao patrimônio público exige uma especialização ampliada para o Ministério Público, a Polícia Judiciária e o Tribunal de Contas, além dos Órgãos de Controle Interno dos Entes Estatais.

A composição eclética dessas Instituições deve ser materializada com a formação de uma equipe interdisciplinar no âmbito da Unidade Judiciária mediante a indicação de profissionais especializados nessas matérias jurídicas, além de contar com especialistas na tecnologia virtual para desvendar e seguir nos vestígios deixados pela utilização de navegação na internet, a interpretação de movimentações financeiras dentro e fora do país e a compreensão da localização e armazenamento de informações em aparelhos celulares.

A atuação articulada com fins exclusivos de investigação e levantamentos de elementos de provas que necessitam da autorização judicial permitiria agilidade na conclusão dos inquéritos e elaboração de denúncias, encurtando assim, o tempo e o espaço de trabalho, até à distribuição perante o Poder Judiciário.

Saliente-se ainda, que essa especialização deve ser verticalizada pela necessidade de que a instância em 2º Grau, também detenha esta qualidade de exclusividade no trato dessa matéria, viabilizando a necessária celeridade que atenderia ao princípio da duração razoável do processo, elidindo assim, resquícios de sensação de impunidade pela demora eternizada na conclusão desses processos.

A segunda hipótese é de que a medida atenderia a garantia constitucional de duração razoável do processo, o que tornaria a Justiça mais efetiva nas suas respostas aos litigantes e à sociedade, afastando assim, a sensação de impunidade. A outra hipótese é a exclusividade e especialização de ações de crimes contra o erário e de atos de improbidade administrativa, mediante a instalação de juízos coletivos no primeiro grau, de turma ou câmaras nos tribunais,

e estes com prazos para seus julgamentos, reduziria de forma substancial o lapso temporal tramitação destes feitos. Além da hipótese de que a justiça especializada no enfrentamento à corrupção agilizaria na recuperação ou repatriação das verbas, riquezas e patrimônios públicos desviados ou subtraídos, redirecionando para os serviços públicos essenciais e na defesa do meio ambiente para assegurar o bem-estar coletivo no futuro próximo.

Esta abordagem teórica tem como fundamento a morosidade judicial, fato público e notório, diante da longevidade dos julgamentos de ações de crimes contra o erário e dos atos de improbidade administrativa, tanto no âmbito do primeiro grau e das instâncias superiores recursais, seja na jurisdição federal ou estadual, merecendo assim, uma preocupação nos sentido de os bens, direitos e valores públicos, tenham um tratamento especial quando se trata da sua malversação e na apuração e punição dos responsáveis, os detentores de cargos e funções no âmbito da administração pública.

Devemos atentar que essa contextualização é expressa pela manifestação de uma realidade que tem merecido a repulsa social e a indignação daqueles agentes dos órgãos de controle no cenário da gestão pública. O estabelecimento de prazos processuais, seja no campo penal ou cível, se mostram inviáveis diante do acervo de processos que se acumulam para se constituir num estoque amazônico de processos dessa natureza junto com outros milhares de várias naturezas e causas.

De forma que, atacar a morosidade é o caminho para acelerar a conclusão desses processos, cuja alternativa mais propícia e eficaz, mediante a especialização da jurisdição em todos os seus níveis. Os objetivos deste estudo são: 1. Demonstrar que a especialização dos órgãos judiciais atende ao princípio constitucional da eficiência, atendendo assim, a Recomendação da ONU, na busca de medidas eficazes no enfrentamento à corrupção; 2. Evidenciar que a tese de órgãos jurisdicionais privativos para processar e julgar os feitos de corrupção, cumpre a garantia constitucional da duração razoável do processo; 3. Mostrar que a tramitação ágil dos processos de crimes contra o erário e de atos de improbidade administrativa resultará em brevidade na recuperação de ativos financeiros e patrimoniais desviados, para relocação nos objetivos legítimos de destinação em favor da coletividade.

Para responder as quatro questões relevantes, o presente estudo utilizará a metodologia histórica, com subsídios nos elementos informativos de Tribunais, do Conselho Nacional de Justiça, reportagem de órgãos de imprensa, estudos sobre a estatística de órgãos do Poder Judiciário nos últimos cinco anos e das questões do meio ambiente.

A presente dissertação será dividida em seis capítulos, além da introdução, conclusão e referências. Na introdução explicamos sobre a questão do meio ambiente sustentável e os princípios da eficiência jurisdicional. No primeiro capítulo discorremos sobre as recomendações da Organização Nacional das Unidas (ONU), falamos sobre a importância do meio ambiente e urgência em se pensar sobre um desenvolvimento mais sustentável e fizemos um levantamento sobre o princípio da eficiência jurisdicional. O segundo capítulo explicamos sobre os direitos fundamentais e o alcance das afetações suportadas pelo social e o meio ambiente, em razão da subtração de recursos públicos do orçamento público, tornando-os insuficientes para atender as demandas legítimas da sociedade.

Os valores do erário extraídos de forma escusa da destinação pública causam danos sérios e sucessivos aos seus destinatários, as pessoas de baixa renda quando se referem à saúde pública, especialmente, crianças e idosos, assim como, aos jovens e adolescentes, relativamente à educação básica e fundamental.

No terceiro capítulo, abordamos sobre a Constituição da República e seus direitos fundamentais que consagra a dignidade da pessoa humana, que é retratada pelo conjunto de princípios e valores no sentido de garantir a plenitude da cidadania, expressa no respeito aos seus direitos fundamentais para o atingimento do bem-estar coletivo. Relaremos como a base do direito ambiental se encontra inserida na Constituição, suas competências legislativas e leis especiais que versam sobre a temática. É necessário, pois, que o cidadão esteja inserido num meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem que sofra os malefícios da poluição do ar que respira, tenha acesso à água potável e o ambiente natural em seu entorno esteja livre de degradação dos recursos naturais necessários ao seu bem-estar.

No quarto capítulo, tratamos das definições e conceitos amplos sobre a corrupção administrativa e falamos sobre o uso ilegal por parte de governantes, funcionários públicos e agentes privados. Além de analisarmos sobre a questão do crime de corrupção política, o jogo e o tráfico de influência. E ainda sobre a corrupção ou ato improbidade administrativa ocorre não só por meio de crimes subsidiários como, por exemplo, os crimes de suborno (para o acesso ilegal ao dinheiro cobrado como impostos, taxas e tributos).

Prosseguindo a pesquisa, no capítulo quinto analisamos como a Constituição Brasileira se consagrou dentre as suas garantias fundamentais o direito que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados, a duração razoável do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. O princípio foi motivado pela morosidade judicial

que retarda a entrega da prestação jurisdicional, por um conjunto de fatores inerentes ao sistema judiciário, mas, que não pode ser pretexto para a negação do direito de acesso à Justiça. Por meio dos relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) descobrimos que a execução de um processo demora três vezes mais do que a fase de conhecimento. Duas fases principais formam o trâmite processual. Na fase de conhecimento, o juiz toma contato com fatos, a partir de provas e testemunhos, e decide a partir de bases jurídicas. A fase de execução é o cumprimento da sentença ou título extrajudicial.

No sexto e último capítulo desta pesquisa dissertativa analisamos os modelos dos órgãos judiciais especializados, ou seja, como as organizações e suas gestões dispõem suas competências no que diz respeito ao processamento e julgamentos dos feitos no âmbito do primeiro grau da Justiça brasileira, que tem com o titular um Juiz de Direito ou substituto em situações de eventuais ausências, para despachar, decidir e julgar as demandas da sua alçada, nos termos da Lei de Organização Judiciária local. A proposição deste trabalho acadêmico em como foco central a criação de uma justiça especializada, para processar e julgar os crimes contra o erário e os atos de improbidade administrativa, para se alcançar maior rendimento judicante em detrimento da morosidade judicial.

A instalação de uma vara eclética que contenha competência jurisdicional de matérias criminais e civis, decorre do fato que os atos ilícitos contra a administração pública resultam no cometimento cumulativo de infrações penais e administrativas, de forma simultânea, impondo ao titular legitimado o ajuizamento de ações penais e administrativas pela mesma conduta típica. E por fim na conclusão responderemos e comprovaremos sobre às questões e hipóteses que conduziram as diretrizes deste estudo, no alcance da eficácia da justiça contra à corrupção.

## **2. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A CORRUPÇÃO**

Os recursos públicos são limitados à capacidade da receita pública estimada no orçamento público, de modo que, quando há despesas excessivas em uma área irá faltar em outras áreas de atendimento das obrigações da administração pública. Assim é que, o alto custo da corrupção na composição de preços dos produtos e serviços contratados pela gestão consome mais recursos do que o valor real de sua despesa e da capacidade financeira e disponibilidade orçamentária.

Observamos que no Brasil a corrupção é sistematizada e hierarquizada vindo à orientação de autoridades superiores para os subalternos, agentes públicos indicados por partidos políticos, que assumem os cargos executivos com a incumbência de fazer caixa para aqueles. De modo que, na elaboração do orçamento público ou na reprogramação orçamentária durante a sua execução, é comum o remanejamento de dotações para os setores que interessam aos membros dessa organização, que sacrificam programas sociais destinados aos mais necessitados, agravando assim, o estado de indigência dos bolsões de pobreza.

Por outro lado, mesmo a verba da saúde e educação, sendo vinculada em percentual ao orçamento, se inserem despesas nestas áreas que não se enquadram dentro de suas naturezas próprias para fins de atingimento de seus limites. É a maquiagem nas prestações de contas. Com feito, a oneração da corrupção tem efeito multiplicador nos demais setores governamentais.

A corrupção funciona para financiamento político e enriquecimento ilícito de agentes públicos e políticos, como ficou demonstrado com as revelações das investigações dos escândalos financeiros do “mensalão”, “lava-jato” e outros. Uma reforma política que restringisse o uso político de órgãos e empresas estatais. E ainda estimulasse que os partidos e candidatos, financiassem com rendas próprias suas campanhas trariam maior oportunidade de prevalecer as ideias e propostas que atendessem a coletividade. Entretanto, de forma lamentável, uma minirreforma transmudou a ilicitude do Caixa 2, em fonte de financiamento de campanha política, com a sua institucionalização mediante a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), destinado a custear as campanhas eleitorais. É dinheiro público para bancar entidades privadas (Partidos Políticos) e os candidatos, constituindo-se

assim, financiamento de uma carreira profissional a fundo perdido. Enquanto sobra dinheiro público para custear as despesas pessoais e regalias dos candidatos, a saúde pública, por exemplo, carece de verbas para atender a sua clientela que não dispõe de planos de saúde.

No que se refere a segunda indagação podemos afirmar com segurança que a corrupção somente favorece a classe mais rica, formada por políticos, empresários, executivos do setor privado e autoridades do alto escalão governamental, logo, os necessitados não são beneficiados. E não sendo beneficiados são os prejudicados diretamente diante da falta ou limitação de verbas apropriadas do orçamento, para privilegiar os integrantes do grupo de malfeitores do dinheiro público.

O disciplinamento orçamentário com rigidez impediria o remanejamento danoso aos programas sociais. De forma que, o presente trabalho tem o escopo de analisar e demonstrar que a corrupção atenta contra as garantias fundamentais do cidadão comum, aquele que depende dos serviços básicos do Estado, de saúde e educação, e que o atraso econômico que lhe veda o acesso ao mercado de trabalho tão necessário para que almeje o bem-estar seu e de sua família com aquisição aos bens da civilização, assim como ao meio ambiente equilibrado.

A mensuração dos efeitos da corrupção como fato relevante na obstrução dos objetivos fundamentais à garantia do desenvolvimento nacional e na erradicação da pobreza ao impedir ou dificultar a redução das desigualdades sociais e regionais. O custo da corrupção representa o montante de recursos que é desviado das atividades produtivas para as práticas corruptas. É um custo porque reduz a eficácia do investimento. Como coloca Silva (2000, p. 72), “[...] tudo se passa como se tivéssemos que desperdiçar dinheiro à toa [...]”.

Este estudo de Silva (2000) concluiu que o custo médio da corrupção no Brasil é estimado entre 1,38% a 2,3% do PIB, isto é, de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões (em reais de 2008)<sup>8</sup>, conforme estudo promovido pela Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP), com publicação em março de 2010. Diante da expressão desse cálculo podemos depreender que o dispêndio da corrupção estampa significado valor financeiro e econômico nos cofres públicos, e a grandeza de benefícios que poderia gerar para o desenvolvimento social do país. A despesa com a corrupção consome cerca de 40% do orçamento da saúde e o custo médio anual da corrupção no Brasil é de R\$ 41,5 bilhões.

---

<sup>8</sup> RELATÓRIO CORRUPÇÃO: CUSTOS ECONÔMICOS E PROPOSTAS DE COMBATE. Questões para discussão. Decomtec. Área de competitividade. Federação da Indústria do Estado de São Paulo (Fiesp). Março 2010. Disponível em: <https://bit.ly/37PCb6e> . Acesso em: 20 Jul. 2019.

	Parcela do Custo da Corrupção nas Contas Brasileiras
Investimento (FBCF) Total	7,40%
Investimento (FBCF) Público <sup>1</sup>	60,21%
Consumo Final Famílias	2,29%
Consumo Final do Setor Público	7,06%
Gasto Público em Educação <sup>2</sup>	27,08%
Gasto em P&D (Público e Privado) <sup>3,4</sup>	127,09%
Gasto Público em Saúde <sup>5</sup>	38,91%
Gasto Público em Segurança <sup>6</sup>	105,00%

Fontes: Ipeadata (IBGE/SCN 2000). <sup>1</sup> Gobetti (2010). <sup>2</sup> Inep (dados de 2007). <sup>3</sup> MCT (dado preliminar, 2008). <sup>4</sup> Datasus (2006). <sup>5</sup> Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2008). <sup>6</sup> Gasto do Governo Federal, Estadual e Municipal. <sup>\*\*</sup> Gasto do Governo Federal e Estadual. Elaboração: Decomtec/FIESP.

## Tabela 4 – Custo Médio Anual da Corrupção das contas brasileiras

A FIESP, no que diz respeito à infraestrutura, produziu um relatório simulado considerando os valores previstos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, que fornece metas físicas almejadas e o valor necessário para sua conclusão.

## Tabela 5 – Simulação dos benefícios que os brasileiros deixam de obter pela corrupção

Um estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>9</sup> publicado na Folha de São Paulo *On Line*, a jornalista Estelita Hass Carazzi, mostra que níveis mais elevados de corrupção

	Valor Observado ou Meta (A)	Adicional, equivalente ao desviado para a corrupção (B)	Adicional em % (B/A)
<b>Educação - Ensino Fundamental</b>			
Número de Alunos da Rede Pública <sup>1*</sup>	34.510.989	16.438.071	47,6%
<b>Saúde - SUS</b>			
Número de leitos (internação) <sup>2**</sup>	367.397	327.012	89,0%
<b>PAC - Metas (2007-2010)<sup>3</sup></b>			
Luz para Todos (pessoas atendidas)	5.150.000	24.570.088	477,1%
Saneamento Básico (domicílio atendidos)	22.500.000	23.347.547	103,8%
Habitação (famílias atendidas) <sup>4</sup>	3.960.000	2.940.371	74,3%
Rodovia (Km)	45.337	56.341	124,3%
Ferrovia (Km)	2.518	13.230	525,4%
Porto (unidade)	12	184	1537,3%
Aeroporto (unidade)	20	277	1383,6%

Fontes: <sup>1</sup> Investimento público direto médio por aluno do ensino fundamental – 1ª a 8ª série (Inep, 2007); Estes dados referem-se aos gastos consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, <sup>2</sup> Fundo Nacional da Saúde e Cadernos de Informação (DATASUS, 2007); <sup>3</sup> Balanço do PAC (Portal do Governo Brasileiro, [http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/infra\\_estrutural/](http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/infra_estrutural/)); <sup>4</sup> Inclui recursos de contrapartida de estados, municípios e pessoas físicas e não considera SBPE. <sup>\*</sup> Gastos do Governo Federal, Estadual e Municipal. <sup>\*\*</sup> Repasse dos créditos orçamentários e recursos financeiros destinados às ações e aos serviços públicos de saúde realizados pelos governos federal, estaduais, municipais e pelas instituições sem fins lucrativos. Elaboração: Decomtec/FIESP.

estão associados a uma queda de pelo menos 0,5% do PIB, além de um declínio de investimento que pode chegar a 2%. O relatório com dados de 2016 concluiu que “[...] a corrupção sistêmica tem um impacto

particularmente danoso no crescimento inclusivo e sustentável [...]”. Na mesma reportagem da Folha *On Line*, a diretora-gerente do FMI, Christine Lagard, afirmou que “[...] a corrupção é uma questão macroeconômica. Ela afeta aos pobres, dificulta as oportunidades econômicas e a mobilidade social, enfraquece a confiança nas instituições e desmonta a coesão social [...]”<sup>10</sup>. Disse ainda, que o objetivo do FMI é promover um movimento mais

<sup>9</sup> CARAZZI, Estelita Hass. **Combate à corrupção será avaliado em relatórios anuais do FMI**. Disponível em: <https://bit.ly/2HPnbsh>. Acesso em: 20 Jul. 2019.

<sup>10</sup> Idem 9

efetivo com o combate à corrupção, que associado à queda do crescimento econômico, do investimento e de receitas tributárias.

Relatório de pesquisa do Banco Mundial, entre os anos de 2001 e 2013, revelou que o percentual da população vivendo em extrema pobreza no Brasil caiu de 10% para 4%. Ao todo foram 25 milhões de pessoas que saíram da pobreza extrema ou moderada. O relatório lembra que, até 1999, os índices de extrema pobreza no país e no resto da região eram parecidos, em torno de 26% e aponta o bom desempenho brasileiro. Isso se explica por dois motivos: Primeiro, pelo crescimento econômico a partir de 2001, bem mais estável que o registrado nas duas décadas anteriores. Segundo, pelas políticas públicas com foco na erradicação da pobreza, como Bolsa Família e Brasil sem Miséria.

Citada ainda como motivo o aumento as taxas de emprego e o percentual de empregos formais, algo em torno de 60% em 2012, bem como a evolução do salário mínimo, que fortalece o poder de compra dos brasileiros. Mesmo com inúmeros escândalos de corrupção, aflorados a partir de 2006, o combate à pobreza extrema foi bem-sucedido em razão das políticas públicas acima mencionadas.

Outro segmento relevante de bem social, o direito ao trabalho, não foi contaminado até 2014, quando começou a subir a taxa de desemprego no país, como demonstra o quadro abaixo:

#### Quadro 1 – Taxa de Desemprego>>>>>

Entretanto, após a reeleição da presidente Dilma Rouseff e a crise política que assolou o seu governo com a descoberta do escândalo da “Lava Jato”, o país mergulhou em uma grave crise política que estagnou a economia. É



importante dizer que a instabilidade política culminou com o *impeachment* da presidente e agravou a crise econômica diante das incertezas geradas pela falta de credibilidade da classe política. Deduzimos assim que durante os escândalos do “mensalão” e do “petrolão”, a execução dos atos de corrupção sistêmica que corroía as finanças públicas, não houve afetação ao desenvolvimento econômico e o avanço das políticas públicas de cunho social, somente vindo eclodir seus efeitos a partir da descoberta do grande esquema político de

desvios de verbas públicas para o financiamento de campanhas políticas e enriquecimento ilícito dos protagonistas, tanto de pessoas físicas como jurídicas.

**Gráfico 1 – Inflação 2005/2015**



A transparência revelando o submundo da política subtraindo verbas do Tesouro e de Estatais contaminou a credibilidade governamental que naufragou com sua política econômica, levando o país a uma crise de inflação alta, juros elevados, estagnação na economia e ao crescente número de desempregados, além de

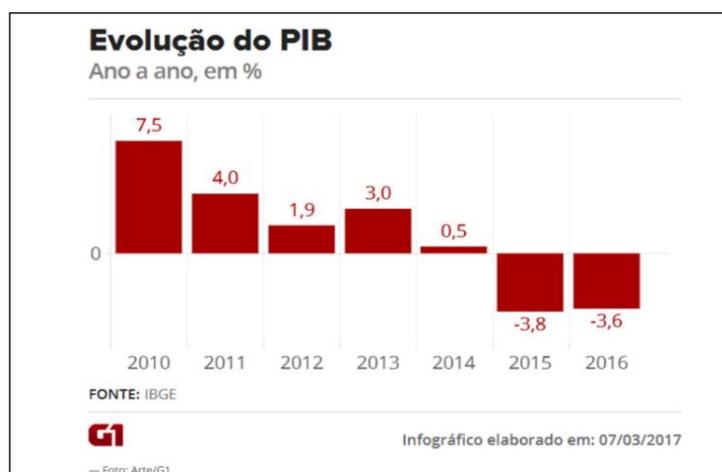
demonstrar o rombo nas contas públicas.

Os indicadores econômicos aferidos revelam que, apenas no mês de dezembro de 2015 o avanço de preços também é o mais alto em 13 anos, quando o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) do período chegou a 2,10%, extrapolando assim, o teto da meta de inflação do Banco Central para o ano, bem revelado pelo quadro gráfico abaixo:

O Produto Interno Bruto (PIB) caiu em 3,8% em 2015, alcançando assim, o pior resultado em 25 anos. Em valores correntes, o Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB) chegou a R\$ 5,9 trilhões, e o PIB per capita ficou em R\$ 28.876 em 2015 – uma redução de 4,6% diante de 2014. Veja-se a evolução do PIB:

**Infográfico 1 - Evolução do PIB>**

Mesmo com a caudalosa corrupção institucionalizada no país, a partir de 2006, isso não afetou o sucesso de combate à pobreza no Brasil, visto que, ambos conviveram com o período exitoso de redução dessa chaga



social. Podemos concluir assim, que a existência de políticas públicas, como bolsa família e o combate a erradicação da fome, associadas a outros programas sociais, foram os instrumentos

governamentais para essa conquista humanitária de melhorar as vidas das pessoas mais necessitadas. Por outro lado, parece indubitável que a violação de direitos fundamentais, como a vida, a saúde e a educação, por exemplo, foram sim, afetados pelo ciclo devastador da corrupção. Enquanto sobrava dinheiro público para propinas e financiamento ilegal de campanhas políticas, a rede pública desses serviços essenciais ficou sucateada pela falta de investimentos.

E não houve investimentos materiais e recursos humanos pelo fato de que a escassez de verbas públicas no orçamento da saúde e educação, de alguma forma, terminava destinado para obras, serviços ou aquisições com superfaturamento ou sobrepeso. Como se vê, a corrupção não tem ideologia política pelo fato de que foi um governo da esquerda que institucionalizou os maiores escândalos de corrupção no país, de forma duradoura, mas, mesmo assim, foi bem-sucedido na diminuição significativa da pobreza extrema em nosso país.

## 2.1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>11</sup>, aprovada em 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, preambula “[...] Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo [...]”.

O Art. n. 11, item 1, estabelece que “[...] todo ser humano acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa [...]”. Verificamos assim, que esse cenário deprimente dos valores humanitários dos reeducandos brasileiros, além de violar o ordenamento jurídico penal, afronta os princípios regidos pela comunidade internacional.

A dignidade da pessoa humana, neste contexto, tem transgredido de forma plena ao transformar o que seria um instituto de recuperação moral e social, em um degradante depósito de seres humanos submetidos a um tratamento medieval. A respeito da conceituação

---

<sup>11</sup> OS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES. Unicef. Disponível em: <https://uni.cf/37QBycA>. Acesso em: 31 Mai. 2019.

de dignidade da pessoa humana, o jurista Ingo Sarlet (2004, p. 39)<sup>12</sup>, define dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

O autor Gustavo Tepedino (1999, p. 48) proclama a seguinte definição de dignidade da pessoa humana:

[...] Com efeito, a escolha da dignidade da pessoa humana como fundamento da República, associada ao objetivo fundamental de erradicação da pobreza e da marginalização, e de redução das desigualdades sociais, juntamente com a previsão do § 2º do art. 5º no sentido da não exclusão de quaisquer direitos e garantias, mesmo que não expressos, desde que decorrentes dos princípios adotados pelo texto maior, configuram uma verdadeira cláusula geral de tutela e promoção da pessoa humana, tomada como valor máximo pelo ordenamento [...]. (GUSTAVO TEPEDINO, 1999, p. 48).

Como observamos a dignidade da pessoa humana tem como pressuposto o acesso do indivíduo a tutela de todos os direitos tutelados pelo ordenamento jurídico, que lhe assegure os meios de viver ativamente em sociedade detendo as condições mínimas de bem-estar inerente a todo ser humano.

Quando se afirma que essa situação desumana dispensada à população carcerária que avilta a garantia da dignidade da pessoa humana além de quebrantar à ordem jurídica infraconstitucional, trespassa, também, as prerrogativas salvaguardadas pela Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>13</sup>, que tem o Brasil como um dos seus signatários, à vista das garantias dos direitos civis e políticos da pessoa humana. Salientamos, por oportuno, que após a promulgação da Emenda Constitucional 45/2004, “[...] os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso

---

<sup>12</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 39.

<sup>13</sup> CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. (Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969). Disponível em: <https://bit.ly/29HCHYS> . Acesso em: 20 Mai. 2018.

Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (§ 3º, Art. 5 da CF) [...].

Com efeito os tratados sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional ganham contornos de eficácia e alcance de norma constitucional e que “[...] os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (§ 2º, Art. n. 5 da CF) [...]”.

Essa alteração constitucional colocou o tratado internacional hierarquicamente superior à norma ordinária, quando atendidos os procedimentos instituídos pela aludida emenda constitucional produzindo assim, eficácia jurídica interna, a partir da sua promulgação. Nessa linha de entendimento impende a proclamar a manifestação doutrinária da professora Flávia Piovesan (2012, p. 146)<sup>14</sup>. De forma que, mesmo o conjunto normativo penal e a aludida Convenção assegurando os direitos humanitários e de respeito à liberdade e a dignidade da pessoa humana, as autoridades brasileiras as vilipendiam para sustentar esse quadro de tratamento medieval aos que se encontram no cárcere e negação de seus direitos previstos nas leis penais.

A título de ilustração e registro valioso no desenvolvimento deste trabalho, vale retratar a decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal que adotou a aplicação da Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), cujo relator, o Ministro Celso de Mello, com sua brilhante lavra assim escreveu:

E M E N T A: "HABEAS CORPUS" - PRISÃO CIVIL - DEPOSITÁRIO JUDICIAL - REVOGAÇÃO DA SÚMULA 619/STF - A QUESTÃO DA INFIDELIDADE DEPOSITÁRIA - CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (ARTIGO 7º, n. 7) - NATUREZA CONSTITUCIONAL OU CARÁTER DE SUPRALEGALIDADE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS? - PEDIDO DEFERIDO. ILEGITIMIDADE JURÍDICA DA DECRETAÇÃO DA PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL, AINDA QUE SE CUIDE DE DEPOSITÁRIO JUDICIAL. - Não mais subsiste, no

---

<sup>14</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 146. [...] que o tratado ratificado produza efeitos no ordenamento jurídico interno, faz-se necessária a edição de um ato normativo nacional 81 — no caso brasileiro, esse ato tem sido um decreto de execução, expedido pelo Presidente da República, com a finalidade de conferir execução e cumprimento ao tratado ratificado no âmbito interno. Embora seja essa a doutrina predominante, este trabalho sustenta que tal interpretação não se aplica aos tratados de direitos humanos, que, por força do art. n. 5º, § 1º, têm aplicação imediata. Isto é, diante do princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, os tratados de direitos humanos, assim que ratificados, devem irradiar efeitos na ordem jurídica internacional e interna, dispensando a edição de decreto de execução [...]. (FLÁVIA PIOVESAN, 2012, p. 146).

sistema normativo brasileiro, a prisão civil por infidelidade depositária, independentemente da modalidade de depósito, trate-se de depósito voluntário (convencional) ou cuide-se de depósito necessário, como o é o depósito judicial. Precedentes. Revogação da Súmula 619/STF. TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS: AS SUAS RELAÇÕES COM O DIREITO INTERNO BRASILEIRO E A QUESTÃO DE SUA POSIÇÃO HIERÁRQUICA. - A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Art. 7º, n. 7). Caráter subordinante dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos e o sistema de proteção dos direitos básicos da pessoa humana. - Relações entre o direito interno brasileiro e as convenções internacionais de direitos humanos (CF, art. 5º e §§ 2º e 3º). Precedentes. - Posição hierárquica dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento positivo interno do Brasil: natureza constitucional ou caráter de supralegalidade? - Entendimento do Relator, Min. CELSO DE MELLO, que atribui hierarquia constitucional às convenções internacionais em matéria de direitos humanos. A INTERPRETAÇÃO JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE MUTAÇÃO INFORMAL DA CONSTITUIÇÃO. - A questão dos processos informais de mutação constitucional e o papel do Poder Judiciário: a interpretação judicial como instrumento juridicamente idôneo de mudança informal da Constituição. A legitimidade da adequação, mediante interpretação do Poder Judiciário, da própria Constituição da República, se e quando imperioso compatibilizá-la, mediante exegese atualizadora, com as novas exigências, necessidades e transformações resultantes dos processos sociais, econômicos e políticos que caracterizam, em seus múltiplos e complexos aspectos, a sociedade contemporânea. HERMENÊUTICA E DIREITOS HUMANOS: A NORMA MAIS FAVORÁVEL COMO CRITÉRIO QUE DEVE REGER A INTERPRETAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. - Os magistrados e Tribunais, no exercício de sua atividade interpretativa, especialmente no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos, devem observar um princípio hermenêutico básico (tal como aquele proclamado no Artigo 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos), consistente em atribuir primazia à norma que se revele mais favorável à pessoa humana, em ordem a dispensar-lhe a mais ampla proteção jurídica. - O Poder Judiciário, nesse processo hermenêutico que prestigia o critério da norma mais favorável (que tanto pode ser aquela prevista no tratado internacional como a que se acha positivada no próprio direito interno do Estado), deverá extrair a máxima eficácia das declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos, como forma de viabilizar o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais, notadamente os mais vulneráveis, a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, sob pena de a liberdade, a tolerância e o respeito à alteridade humana tornarem-se palavras vãs. - Aplicação, ao caso, do Artigo 7º, n. 7, c/c o Artigo 29, ambos da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica): um caso típico de primazia da regra mais favorável à proteção efetiva do ser humano. (STF - HC 96772, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 09/06/2009, DJe-157 DIVULG 20-08-2009 PUBLIC 21-08-2009 EMENT VOL-02370-04 PP-00811 RTJ VOL-00218-01 PP-00327 RT v. 98, n. 889, 2009, p. 173-183). (Supremo Tribunal Federal STF - HABEAS CORPUS : HC 96772 SP).<sup>15</sup>

Desta forma extraímos do voto do relator a seguinte manifestação que se apresenta relevante para a temática em debate:

<sup>15</sup> Supremo Tribunal Federal STF - HABEAS CORPUS : HC 96772 SP. Disponível em: <https://bit.ly/2OWRCKn>. Acesso em: 29 Jul. 2019.

[...] Em suma: a análise dos fundamentos em que se apoia a presente impetração leva-me a concluir que a decisão judicial de primeira instância, mantida pelo e. Tribunal Regional Federal da 3ª Região e pelo E. Superior Tribunal de Justiça, não pode prevalecer, eis que frontalmente contrária à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e à Constituição da República, considerada, no ponto, a jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria em causa, no sentido de que não mais subsiste, em nosso ordenamento positivo, a prisão civil de depositário infiel, inclusive a do depositário judicial. Evidente, desse modo, a situação de injusto constrangimento imposta ao ora paciente.

Com efeito, os tratados e convenções internacionais de direitos humanos que tem o Brasil como signatário, são normas jurídicas de aplicação em seu território. Sob esse ângulo, preleciona Thomas Buergenthal *apud* Ledesma, Hector Faundez (2008, p. 483)<sup>16</sup>. Na avaliação de Antônio Augusto Cançado Trindade (2004, p. 434)<sup>17</sup>:

[...] a Corte Interamericana tem atualmente uma especial preocupação quanto ao cumprimento de suas sentenças. Os Estados, em geral, cumprem as reparações que se referem a indenizações de caráter pecuniário, mas o mesmo não ocorre necessariamente com as reparações de caráter não pecuniário, em especial as que se referem às investigações efetivas dos fatos 366/782 que originaram tais violações, bem como à identificação e sanção dos responsáveis, — imprescindíveis para pôr fim à impunidade (e suas consequências negativas para o tecido social como um todo). [...] Atualmente, dada a carência institucional do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos nesta área específica, a Corte Interamericana vem exercendo motu próprio a supervisão da execução de suas sentenças, dedicando-lhe um ou dois dias de cada período de sessões. Mas a supervisão — como exercício de garantia coletiva — da fiel execução das sentenças e decisões da Corte é uma tarefa que recai sobre o conjunto dos Estados-partes da Convenção.

Observamos que tem sido comum o juiz prolatar a prisão preventiva sob argumentação hipotética de reiteração criminosa do acusado, sem fatos concretos autorizativos, como também, na suposição de que o mesmo iria prejudicar as colheitas das provas, ou que ameaça às testemunhas. Em outras ocasiões, alega-se sempre a gravidade do delito cometido, o que

---

<sup>16</sup> [...] A Comissão Interamericana, nos termos do Art. 41 (f), tem o poder de examinar comunicações que denunciem violações de direitos humanos perpetradas por um Estado-parte [...]. A Convenção Americana estabelece que, para que os Estados se tornem parte, devem aceitar ipso facto esta competência da Comissão para tratar de comunicações contra eles próprios. (THOMAS BUERGENTHAL *apud* LEDESMA, HECTOR FAUNDEZ, 2008, p. 483). rodapé

<sup>17</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (2004, p. 434): [...] Para assegurar o monitoramento contínuo do fiel cumprimento de todas as obrigações convencionais de proteção, em particular das decisões da Corte, deve ser acrescentado ao final do artigo 65 da Convenção Americana, a seguinte frase: ‘A Assembleia Geral os remeterá ao Conselho Permanente, para estudar a matéria e elaborar um informe, a fim de que a Assembleia Geral delibere a respeito.’ Deste modo, se supre uma lacuna com relação a um mecanismo, a operar em base permanente (e não apenas uma vez por ano, ante a Assembleia Geral da OEA), para supervisionar a fiel execução, por todos os Estados-partes demandados, das sentenças da Corte [...]. (op. cit., p. 91-92).

por si só, não a autoriza sem que haja outros elementos ensejadores da medida excepcional de encaminhamento dele ao cárcere. No que se refere ao festival de prisões preventivas no Brasil, salienta Luiz Henrique Machado (2016, p. 1)<sup>18</sup> que é evidente que nenhum magistrado fundamentará a ordem de prisão preventiva com fulcro: a) na “pressão da opinião pública” (*Druck der öffentlichen Meinung*); b) no “estímulo para facilitar confissão” (*Förderung der Geständnisbereitschaft*); c) na facilitação da investigação (*Erleichterung der Ermittlungen*), ou d) no estímulo para cooperação com as autoridades de investigação (*Förderung der cooperationsbereitschaft mit den Ermittlungsbehörden*). Eles, por sua vez, permanecem ocultos.

E que nesses casos, como comenta Machado (2016, p. 2)<sup>19</sup>, o juiz utilizar o futuro do pretérito na redação da decisão, como ‘poderia’, ‘seria’, ‘ocorreria’, pendendo para um subjetivismo intuitivo, incorrendo em mero exercício de futurologia. De se ver que a razão pela qual impulsiona o decreto de prisão preventiva pode ser qualquer um dos fundamentos apócrifos [ocultos] retromencionados [...].

Machado (2016, p. 3)<sup>20</sup> conclui ao final comentando que nessas hipóteses, compete à instância revisora zelar pelo rigor da cautelaridade da medida de prisão, quando necessária, impedido, assim, que fundamentos apócrifos contaminem a finalidade para a qual a prisão preventiva foi concebida na ordem jurídica. Sobreleva anotar que a prisão preventiva é medida excepcionalíssima, seja no sistema brasileiro, seja no alemão, haja vista os princípios que ambos países comungam em seus respectivos ordenamentos, tais como a liberdade (*Freiheitsprinzip*), a presunção de inocência (*Unschuldsvermutungsprinzip*) e a proporcionalidade (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*).

Em resumo, é de vital importância a assepsia do conteúdo decisório, desalojando a fundamentação apócrifa. O que se procura, aqui, é adequar a prisão preventiva para a finalidade que foi criada, restaurando a sua essência. Necessário impedir a distorção de seus fundamentos legais, prezando-se, sobretudo, pelo cumprimento do devido processo legal. Registramos, neste trecho, a indignação de fundamentação jurídica dos fatos concretos, que autoriza a medida cautelar de privação da liberdade, sempre vem acompanhada da

---

<sup>18</sup> MACHADO, Luis Henrique. **Fundamentos apócrifos contaminam prisões preventivas**. Consultor Jurídico. 26 de outubro 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2ZHGcVM>. Acesso em: 20 Mai. 2019.

<sup>19</sup> Idem 18

<sup>20</sup> Idem 18 e 19

inexistência de atualidade entre os fatos delituosos e o decreto preventivo, invocando-se acontecimentos pretéritos para justificar situações presentes. Como observamos são inúmeros pretextos argumentativos para se tentar embasar um decreto de prisão preventiva.

É importante registrar que o país passa por um período de estado policial, em que basta um delegado ou promotor de justiça afirmar que os suspeitos são integrantes de uma organização criminosa, mesmo sem provas capazes de atestar o alegado, para que seja decretada a prisão preventiva.

Também é oportuno lembrar o forjado escândalo intitulado de “carne franca”, em que um delegado da Polícia Federal (PF) afirmou, em rede nacional da grande mídia, que as carnes nos frigoríficos por denunciadas eram produzidas com papelão, quando, ao final se constatou que as mesmas eram embaladas em caixas de papelão. Neste caso, o país suportou enorme prejuízo, em dólares, com a suspensão das exportações e com a autoridade nada aconteceu.

Ressaltamos também que os abusos de autoridade não resultam na responsabilização de seus atos, mesmo que atentem contra direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e nos Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos. O abuso de autoridade se constitui num privilégio de imunidade funcional e de impunidade.

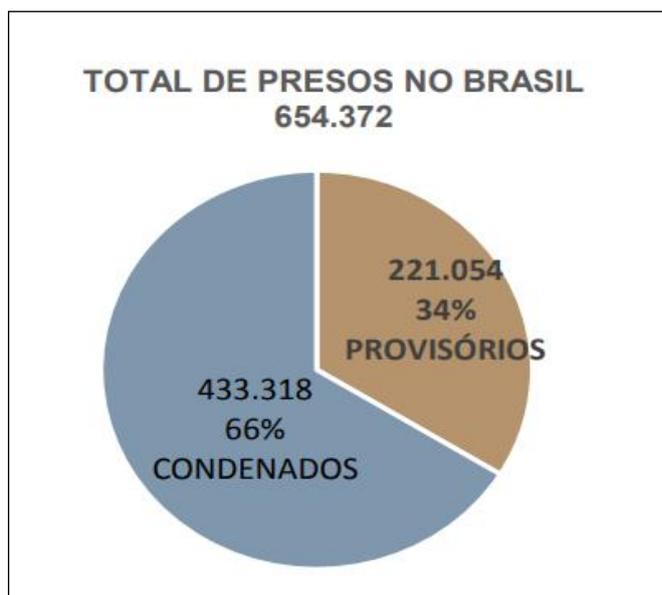
O que deduzimos é que, diante de vários episódios dantescos, o que redundou foi na segregação de inocentes ou da inadequação da utilização de decretos preventivos, que os juízes estão decidindo para ganhar minutos de fama na grande mídia ou estão inseguros e temerosos em decidir em favor da liberdade para não frustrar o sentimento de justiça popular manipulado pelos grandes órgãos de imprensa do Brasil.

Como se vê, o uso indiscriminado de decretos de prisão preventiva revela uma não funcionalidade do sistema de justiça, que resultam na superlotação dos presídios em todo país. Essa anomalia do sistema judiciário penal tem produzido um elevado número de presos provisórios, que praticaram pequenos furtos de pequenos valores ou de baixa potencialidade penal, como o porte de entorpecentes, e outros em que a culpabilidade não passa de evidências circunstâncias, e têm decretadas suas prisões preventivas ou negado o relaxamento de prisões em flagrantes. Um estudo de 2015, encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), apontou que 20% dos presos provisórios haviam cumprido pena maior do que a estipulada posteriormente nas sentenças, enquanto outros 17% foram considerados inocentes.

A estudiosa do sistema prisional brasileiro, Fernanda Mena (2018)<sup>21</sup>, em reportagem na Folha de São Paulo *On line* comentou que “[...] Juízes brasileiros sistematicamente ignoram leis e procedimentos adotados para diminuir o percentual de presos provisórios [...]”. O Conselho Nacional de Justiça precisa examinar melhor essas decisões, e os juízes precisam entender a consequência de suas ações punitivas.

**Gráfico 2 – Total de presos no Brasil**

Para Mena (2018, p. 3)<sup>22</sup> todo juiz deveria ser obrigado a visitar presídios periodicamente. A obsessão de produzir estatísticas penais para mostrar à sociedade que o Judiciário está cumprindo a sua missão revela que hoje 34% dos presos são provisórios, conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça. Afora o desatendimento da garantia constitucional de que a eficácia de toda decisão judicial, tem como pressuposto de validade a sua fundamentação em base de fatos concretos



*Fonte: Conselho Nacional de Justiça*

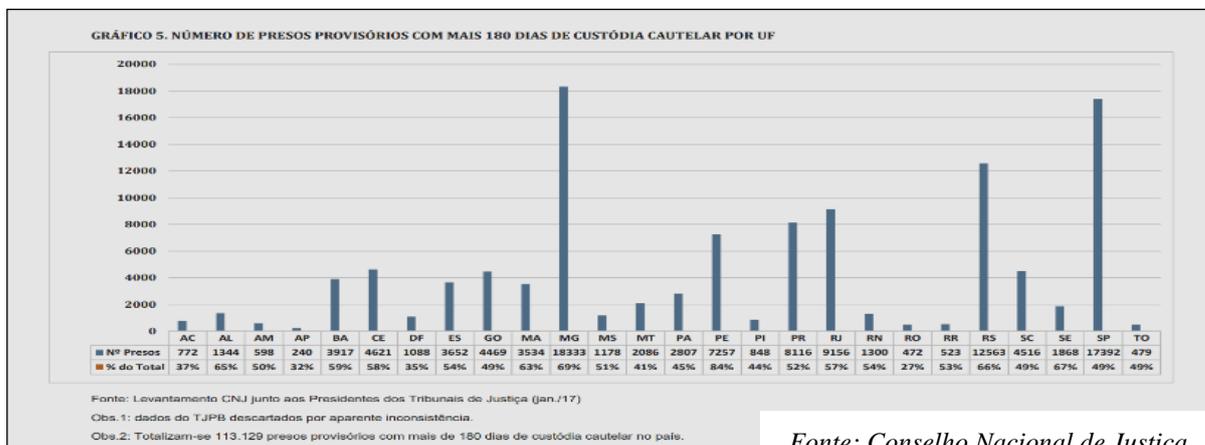
e os requisitos estipulados pela norma processual penal para a prisão preventiva, outro abuso de poder se investe nesse cenário promovido pela morosidade judicial para aviltar outro direito do preso de ser julgado em tempo previsto em norma legal. A contagem dos prazos dos atos processuais estipulados pela Lei nº 11.719/2008 pode variar entre 95 e 115 dias, a contar do ato de recebimento da denúncia. Mas, esses prazos processuais são extrapolados além do razoável, configurando assim, o constrangimento ilegal por excesso de prazo. Lembrando que o Código de Processo Penal assegura prioridade na tramitação de réu preso, mas este comando também tem sido desprezado pelos julgadores. O relatório do Conselho Nacional de Justiça mostra, abaixo, a situação de vários Estados e a dimensão do abuso contra

<sup>21</sup> MENA, Fernanda. **E agora, Brasil? Segurança pública.** Um diagnóstico da violência no Brasil, os problemas e as propostas vindas de pesquisas, dados nacionais e internacionais e análises. Temas. Folha On Line. 20 de abril 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Kz2LWw> . Acesso em: 5 Fev. 2019.

<sup>22</sup> Idem 21

esse direito. O gráfico demonstrativo constata que o Brasil tem cerca de 654 mil presos, conforme ilustração abaixo.

**Gráfico 3 – Número de presos provisórios**



Além dessas profanações dos direitos dos presos no Brasil, registra-se que a superlotação impossibilita que direitos básicos, assegurados pela Lei de Execução Penal, lhes sejam efetivados, tais como: alimentação saudável, vestimenta adequada, cela ou ala arejada e higiênica, assistência médica razoável, assistência educacional com estudos de 1º grau e cursos técnicos, assistência social para fins de atividades recreativas e de integração no presídio e assistência religiosa, dentre outras.

Um dos direitos mais valiosos para o reeducando é a assistência jurídica, e em 90% dos casos depende da Defensoria Pública, que, com as suas limitações vem prestando um serviço precário, especialmente no interior dos Estados nordestinos e do norte do país, em razão da carência de conteúdo nas defesas e raros casos de exaurimento de recursos para as instâncias superiores.

Registre-se a indispensabilidade do advogado, no exercício de defesa do acusado, por mais perigoso que seja, deve ser defendido com vigor pelo seu patrono. Sobre esse tema Blackstone (2010, p. 456) nos impõe uma lição:

[...] por mais atroz que sejam as circunstâncias contra um réu, ao advogado sempre incumbe o dever de atentar porque o seu cliente não seja condenado senão de acordo com as regras e formas, cuja observância a sabedoria legislativa estabeleceu como tutelares da liberdade e segurança. (BLACKSTONE, 2010, p. 456).

Com efeito, temos superlotação causada pelo excesso de prisões preventivas; a lentidão da Justiça no julgamento dos processos de réus presos e a negação de direitos básicos que permitem a ressocialização deles, embora seja o fim almejado pelo conjunto normativo penal. Frente a este quadro a consequência primária é a maculação dos direitos humanos, que culmina a negativa da garantia fundamental da presunção de inocência.

Todos merecem uma oportunidade de recuperação dos seus erros, como mostra Cícero *apud* Ennius (2001, p.46): “[...] Mostrar de maneira honesta o caminho ao desgarrado é como se tivéssemos iluminado sua lâmpada pela nossa, que não será mais fraca por termos iluminado a dele [...]”.

Diversos instrumentos internacionais de direitos humanos, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Art. n. 11.1), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (Art. 14.2), a Declaração Americana (Art. XXVI) e a Convenção Americana (Art. n. 8.2) 17.

## 2.2 DIREITOS FUNDAMENTAIS

Direitos fundamentais são aqueles considerados absolutos, invioláveis e imprescritíveis, que são proclamados pela Constituição com o mais elevado grau de garantia e segurança, que visam assegurar ao indivíduo e a coletividade os direitos básicos que lhes são indispensáveis no desenrolar de sua vida.

Nessa pauta de valores superior do ser humanos pode-se apontar o direito à vida, à saúde, à segurança, à liberdade, à propriedade e à igualdade, sem qualquer tipo de discriminação, por serem todos iguais perante a lei. Consoante à doutrina de Jorge Miranda (2012, p. 8):

[...] Por direitos fundamentais entendemos os direitos ou as posições jurídicas subjectivas (sic) das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material – donde, direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material. (JORGE MIRANDA, 2012, p. 8).

Esses direitos fundamentais são inesgotáveis, são superabundantes, pois à proporção que a sociedade vai se desenvolvendo diante da evolução do pensamento humano, tecnologia e social, vão surgindo novas perspectivas de melhores condições de vida, saúde e bem estar das pessoas; de modo que essa proliferação desenvolvimentista do crescimento do pensamento humano em favor da ciência vai proporcionar novas realidades que resultaram em novas situações geradoras de direitos, que irão exigir a justa adequação aos direitos fundamentais do ser humano. Sobre a temática, Canotilho (1990) *apud* Moraes (2003) se manifesta assim:

[...] a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa). (CANOTILHO, 1990 *apud* MORAES, 2003).

O constitucionalista José Afonso da Silva (2000, p. 25) *apud* Fernando Luiz Ximenes Rocha (1998) sobre o assunto doutrina discorre

[...] o reconhecimento dos direitos fundamentais do homem em enunciados explícitos nas declarações de direitos, é coisa recente, e está longe de se esgotarem suas possibilidades, já que a cada passo na etapa da evolução da Humanidade importa na conquista de novos direitos. Mais que conquista, o reconhecimento desses direitos caracteriza-se como reconquista de algo que, em termos primitivos, se perdeu, quando a sociedade se dividira em proprietários e não proprietários [...] (JOSÉ AFONSO DA SILVA, 2000, p. 25 *apud* FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA, 1998).

E na lição magistral do consagrado Norberto Bobbio (1986, p. 7) citado por Fernando Luiz Ximenes Rocha (1998) comenta que:

O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder dos meios disponíveis para realização dos mesmos, das transformações técnicas etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII como a propriedade *sacreeetinviole*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. (NORBERTO BOBBIO, 1986, p. 7 *apud* FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA, 1998).

É importante destacar que o compromisso ideológico e principiológico dos direitos fundamentais é a matriz e a base de um Estado Democrático de Direito legítimo, e que surge na etapa preambular da Carta Política do nosso país como o maior dos direitos que são previstos e assegurados a todos os cidadãos. A preconização dos Direitos Fundamentais à frente de todos os demais direitos na Carta Magna define a sua filosofia de destinar o exercício dos direitos sociais e individuais, que estão deliberados nos seus Direitos e Garantias Fundamentais, como valores maiores de uma sociedade igualitária visando ao bem-estar de todos.

Diante desses avanços do alcance e largueza das causas primárias, objetivando estabelecer o indivíduo ou a pessoa como verdadeiro titular e destinatário do conjunto de manifestações do Poder constituído. Essa centralização se fortaleceu com a evolução da civilização e consolidação do sistema democrático de direito. No caso brasileiro, a Carta Política de 1988, pela primeira vez, se reporta aos objetivos do Estado Brasileiro:

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

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (CARTA POLÍTICA DE 1988).

Constata-se, assim, que o constituinte de 1988 proclamou nos Artigos n. 1 e 3 da Carta Política, a dignidade do homem como valor maior diante da unicidade contextual que leva, de forma incondicional, a diretriz para que todas as normas sejam interpretadas considerando primordialmente esses princípios norteados que constituem os Direitos Fundamentais.

Deve-se destacar que os direitos fundamentais são frutos de uma conquista de lutas no decorrer do tempo, enquanto os direitos humanos decorrem dos tratados internacionais. Note-se, ainda, que a natureza absoluta dos direitos fundamentais é em tempo de normalidade, pois, em tempo de guerra, por exemplo, o direito à vida, de forma excepcional, não é garantido, como em caso de traição e deserção. É o que está previsto no Código Militar.

### 2.3 AS GERAÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Do ponto de vista teórico, pautado por novos argumentos, Bobbio afirma que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades, contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez.

Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem, que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo<sup>23</sup>.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 configurou-se como a primeira resposta jurídica da comunidade internacional ao fato de que o direito “*ex parte populi*” de todo ser humano à hospitalidade universal (apontado por Kant no terceiro artigo definitivo do seu Projeto de Paz Perpétua) só começaria a viabilizar-se se “o direito a ter direitos” (para falar como Hannah Arendt) tivesse uma tutela internacional homologadora do ponto de vista da humanidade.<sup>24</sup>

O direito humano à vida para ser consubstanciado como intransferível é imprescindível que haja respeitabilidade a sua integridade e completude dos seus valores a todo ser humano. Segundo Bobbio (1992), a Declaração Universal “contém em germe”<sup>25</sup>: a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos e termina na universalidade, não mais abstrata, mas também concreta, dos direitos positivos universais.

Conceitualmente a Declaração é texto mais abrangente do que um sistema doutrinário, porém algo menos do que um sistema de normas jurídicas. Uma remissão às normas jurídicas existe, mas está contida num juízo hipotético. A Declaração proclama os princípios de que se faz, não como normas jurídicas, mas como “[...] ideal comum a ser alcançado por todos os povos e por todas as nações [...]”.

<sup>23</sup> BOBBIO, Norberto. op. cit. p. 5

<sup>24</sup> LAFER, Celso. **Desafios: Ética e Política**. p. 217 et seq.

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. “Contém em germe”. O autor chama a atenção para o fato de que a Declaração Universal é apenas o início de um longo processo, cuja realização final ainda não somos.

Percebemos que a Declaração Universal representa a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX. É uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro: mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez, para sempre<sup>26</sup>

Sobre esse supremo direito Bobbio (1992, p. 30)<sup>27</sup> comenta:

Não está em saber quais, quantos são esses direitos, qual a sua natureza e o seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos; mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. (BOBBIO, 1992, p. 30).

O direito à vida é essencial ou fundamental porque, segundo Trindade e Leal (2017, p. 71). “[...] o gozo do direito à vida é uma condição necessária do gozo de todos os demais direitos humanos [...]”. A doutrina francesa indica o pensamento cristão e a concepção dos direitos naturais como as principais fontes de inspiração das declarações de direitos<sup>28</sup>.

Direitos naturais são direitos inerentes à natureza do homem, que lhe são inatos, mas que evoluiu para a concepção de direitos humanos na expressão das manifestações internacionais. Mais adiante, com o passar dos tempos, firmou o entendimento de que esses direitos são fundamentais do homem, do ser humano, por se referir a princípios que desaguarão no nível do direito positivo. E dentre os direitos fundamentais mais imediatos está o da liberdade e o poder de escolha e opção, diante do afastamento de qualquer coação ou obstáculo, de modo que o homem possa agir livremente, que vem a ser a liberdade pública.

Montesquieu (2000, p. 166) comenta que “[...] a liberdade política não consiste em fazer o que se quer. Num Estado, isto é, numa sociedade onde há leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se deve querer, e a não ser constrangido a fazer o que não se deve querer [...]”. Ele logo acrescenta seu conceito de liberdade como o direito “[...] de fazer tudo o que as leis permitam [...]”.<sup>29</sup> Razão pela qual os direitos de primeira geração correspondem aos direitos da liberdade e foram os primeiros previstos constitucionalmente.

---

<sup>26</sup>BOBBIO, Norberto. op. cit. p. 34.

<sup>27</sup>BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

<sup>28</sup> Cf. Jacques Robert, *Libertés publiques*, pp. 32 e ss.

<sup>29</sup> Cf. De lespiritdeslois, XI, 3 – O Espírito das Leis

Referem-se aos direitos civis e políticos, têm como titular o indivíduo e são direitos de resistência ou oposição contra o Poder Público.

O direito à liberdade pressupõe que o Estado se abstenha mediante um dever negativo de não promover qualquer tipo de interferência no comportamento e no exercício da liberdade dos membros da sociedade. Segundo Bobbio (1992), são direitos que reservam ao indivíduo uma esfera de liberdade “em relação ao” Estado. Nesta mesma dimensão, porém, no que concerne aos direitos políticos, Bobbio afirma serem direitos que concedem uma liberdade “no” Estado, pois permitiram uma participação mais ampla, generalizada e frequente dos membros da comunidade no poder político.

Assim é que se se podem identificar na qualificação de Direitos Fundamentais de primeira geração os direitos à vida, à liberdade e à igualdade, que estão inseridos no art. 5º da Constituição Federal. Também provém desses direitos que podem, igualmente, ser etiquetados de primeira geração na Constituição brasileira as liberdades de manifestação (art. 5º, IV), de associação (Art. n. 5, XVII) e o direito de voto (Art. n. 14, *caput*).

Depreendemos, dessa forma, que os direitos da primeira geração (os direitos de liberdade) têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado. Observamos, assim, que os direitos da primeira geração (direitos civis e políticos) se consolidaram em sua projeção de universalidade formal, não restando espaço ou abertura que uma Constituição formal não reconheça ou proclame a primazia desses direitos. Entre os direitos da segunda geração são os sociais, culturais e econômicos. Decorrentes do princípio da igualdade surgiram com o Estado social e são vistos como direitos da coletividade, portanto, de todos os cidadãos.

Esses direitos que exigem determinadas prestações por parte do Estado chegaram a proporcionar incertezas quanto a sua imediata aplicabilidade, ou se estariam sujeitos a regulamentação ordinária, entretanto, o Art. n. 5, § 1º a auto aplicabilidade das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais. Tratam-se dos direitos sociais. Partindo-se do raciocínio de Bobbio, são direitos de liberdade “através” ou “por meio” do Estado.

Na Constituição Federal tais direitos estão especificados em capítulo próprio, denominado “dos direitos sociais”, onde estão descritos diversos Direitos Fundamentais, dentre os quais os direitos à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança e previdência social (Art. n. 6º, *caput*). Na conceituação de Direitos Fundamentais de terceira

geração estão aqueles que envolvem o entrelaçamento universal entre os povos e a as instituições mundiais que articulam políticas humanitárias de apoio e fortalecimento pela paz. São, pois, os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades, na concepção contemporânea da formação do Estado social.

Os direitos fundamentais da segunda geração tendem a tornarem-se tão justificáveis que cresceu o juízo de que esses direitos representam, de certo modo, uma ordem de valores. De acordo com a nova teorização dos direitos fundamentais, as prescrições desses direitos são também direitos objetivos e isto levou, segundo Carl Schmitt (1993, p. 20), “[...] à superação daquela distinção material entre as duas partes básicas da Constituição [...]”, em que os direitos fundamentais eram direitos públicos subjetivos, ao passo que as disposições organizatórias constituíam unicamente direito objetivo.

A concepção de objetividade e valores, relativamente aos direitos fundamentais, fez com que o princípio da igualdade, tanto quanto o da liberdade, tomasse também um sentido novo, deixando de ser mero direito individual, que demanda tratamento igual e uniforme, para assumir, conforme demonstra a doutrina e a jurisprudência do constitucionalismo alemão, uma dimensão objetiva de garantia contra atos de arbítrio do Estado.<sup>30</sup>

A atribuição da denominação de “direitos de solidariedade” ou “fraternidade” aos direitos da terceira geração, no entender de Sarlet (1998, p. 51), é consequência da sua implicação universal, “[...] por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação [...]”.

Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento<sup>31</sup>, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade. A princípio, são identificados cinco direitos como sendo da terceira geração: o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação. Podem, entretanto, surgir outros direitos de terceira geração, à medida que o processo universalista for se desenvolvendo.

Segundo Sarlet (1998, p. 47), tais direitos ainda não estão completamente positivados nas Constituições, sendo em sua maior parte encontrados em Tratados e outros documentos

---

<sup>30</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. p. 514 et. seq.

<sup>31</sup> E. Mbaya, o jusfilósofo de Colônia, formulador do chamado “direito ao desenvolvimento”, usa para caracterizar os direitos da terceira geração a solidariedade e não fraternidade. O direito ao desenvolvimento diz respeito tanto a Estados como a indivíduos, segundo assevera E. Mbaya, o qual acrescenta que, relativamente a indivíduos, ele se traduz numa pretensão ao trabalho, à saúde e à alimentação adequada.

transnacionais. Sobressai a divergência doutrinária de alguns juristas que não aceitam a utilização da expressão “gerações”, preferindo o uso do termo “dimensões” pois, o reconhecimento progressivo [...] de novos Direitos Fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão ‘gerações’ pode ensejar a falsa impressão de substituição gradativa de uma geração por outra. (SARLET, 1998, p. 47).

Trata-se, entretanto, de uma discussão apenas terminológica, pois, o conteúdo do conceito das “dimensões” ou “gerações” é pacífico na doutrina. Segundo Bonavides (2002, p. 521)<sup>32</sup>, o Estado passou a ter a obrigação de criar pressupostos fáticos para a realização dos direitos, indispensáveis ao pleno exercício da liberdade, sobre os quais o indivíduo já não tem propriamente o poder. Tais pressupostos começam a inspirar também a legislação de Direitos Fundamentais constante de Tratados, pactos e convenções internacionais. Conforme Bonavides (2002, p. 521), “[...] passaram a ser vistos numa perspectiva também de globalidade, enquanto chave de libertação material do homem [...]”.

Assentados sobre a fraternidade surgem os Direitos Fundamentais de terceira geração, os direitos difusos, os quais visam à proteção do ser humano, e não apenas do indivíduo ou do Estado em nome da coletividade. Nas palavras de Sarlet (1998, p. 50), “[...] trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos [...]”.

De modo que é permissível afirmar de forma conclusiva que os direitos da segunda geração, da terceira e da quarta não se interpretam, concretizam-se. É com base nessa concretização que reside o futuro da globalização política, a seu princípio de legitimidade, a força incorporadora de seus valores de libertação. Enfim, os direitos da quarta geração compreendem o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão somente com eles será legítima e possível a globalização política.<sup>33</sup>

Em uma visão mais moderna já se proclama a conceituação de direitos fundamentais de terceira geração o relacionamento primaz dos seres vivos com o meio ambiente saudável, de paz e desenvolvimento, que lhes proporcionem o bem-estar presente e assegure a melhor qualidade de vida para as futuras gerações.

---

<sup>32</sup> Rev. Jur., Brasília, v. 9, n. 85, p.92-107, jun./jul, 2007 100

<sup>33</sup> BONAVIDES, Paulo. op.cit. p.523 et. seq.

Dentro desse contexto, Mancuso (2015, p. 20), comenta que os “[...] dos direitos de solidariedade ou de fraternidade: enfoca-se o ser humano relacional, em conjunção com o próximo, sem fronteiras físicas ou econômicas [...]”. O direito à paz no mundo, ao desenvolvimento econômico dos países, à preservação do meio ambiente, do patrimônio comum da humanidade e à comunicação integram o rol desses novos direitos. Em conformidade com Rodolfo de Camargo Mancuso (2015, p. 21), nesta ocasião mencionando Pedro Lenza (2006):

Na evolução dos direitos fundamentais também se fala em gerações de direitos humanos, ou, atualmente, em dimensões de direitos fundamentais (...). Os de primeira dimensão dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos, ou seja, direitos civis e políticos a traduzir o valor da liberdade; os de segunda dimensão tratam dos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como dos direitos coletivos ou de coletividade, correspondendo aos direitos de igualdade (substancial, real, material e não meramente formal); já os de terceira dimensão alcançariam patamares ainda mais elevados, tais como a necessária noção de preservacionismo ambiental e as dificuldades para proteção dos consumidores, só para lembrar aqui dois candentes temas. O ser humano é inserido em uma coletividade e passa a ter direitos de solidariedade ou fraternidade. (RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, 2015, p. 21).<sup>34</sup>

Na qualidade de direito fundamental de terceira geração, o meio ambiente saudável condensa a perspectiva de que o Poder Público, o Poder Econômico e as pessoas, adotem um comportamento de abstenção de condutas danosas contra a sua integridade e, por outro lado, que o Poder Público aja de forma positiva e eficaz na sua defesa mediante fiscalização eficiente e controle nas outorgas de licenciamento ambiental. São, pois, atributos identificados nos direitos de primeira e segunda geração. Por estas avaliações, a lição de J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira apud Bacal (2012, p. 13), a respeito da dimensão negativa e positiva do direito ao ambiente:

O ambiente é, desde logo, um direito negativo, ou seja, um direito à abstenção, por parte do Estado e de terceiros (pois se trata de um direito imediatamente operativo nas relações entre particulares), de ações ambientalmente nocivas. Por outro lado, trata-se de um direito positivo a uma ação do Estado, no sentido de defender o ambiente e de controlar as ações de degradação ambiental, impondo-lhes as correspondentes obrigações políticas, legislativas, administrativas e penais. Nesta vertente, estamos diante de um genuíno direito social. (J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA APUD BACAL, 2012, p. 13).

---

<sup>34</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. Obra citada, p. 21.

A Constituição Federal (Art. n. 225) estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que é obrigação do Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, extraindo-se deste comando constitucional o dever do Estado e das pessoas em atuar, sempre, em favor do meio ambiente.

Nesta linha de entendimento, infere-se a dedução de Eduardo Braga Bacal (2012, p. 13):

O reconhecimento do direito ao ambiente enquanto direito fundamental não obstrui o fato de que a proteção do meio ambiente também constitui uma finalidade do Estado e, de forma geral, dos poderes públicos, aos quais se impõe o papel ativo na promoção e na defesa dos bens e valores ambientais. Ou seja, o reconhecimento do direito ao ambiente enquanto categoria de direito fundamental, do qual emerge uma série de prerrogativas para os cidadãos, não subtrai ao Estado o dever de legislar e fiscalizar a aplicação das normas relativas ao ambiente. [...] o direito ao ambiente possui a natureza, para além de um dever fundamental do Estado, de um direito subjetivo fundamental atribuído à generalidade dos cidadãos, aos quais são conferidos os meios idôneos para preservá-lo e defendê-lo contra quaisquer ameaças e danos que sobre ele recaiam (v.g. as ações coletivas).<sup>35</sup> (EDUARDO BRAGA BACAL, 2012, p. 13).

Depreende-se, desta forma, a identificação do meio ambiente como direito fundamental, sob a tutela jurídica estatal, recebendo tratamento especial para a preservação de seus valores naturais visando a melhor qualidade de vida para os seres vivos ao conferir sanções e responsabilização de ordem civil, penal e de improbidade administrativa, aqueles que o degradarem.

#### 2.4 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PRESTAÇÕES POSITIVAS

No elenco de direitos fundamentais estão aqueles de prestações positivas que são destinados, de forma efetiva, a garantir ao cidadão dispor dos serviços públicos necessários à plenitude da sua saúde, vida e bem-estar. São os direitos fundamentais de prestações positivas que devem ser ofertados ao cidadão, especialmente àqueles que mais precisam, que estão situados entre o meio da pirâmide econômica e social e a sua base.

---

<sup>35</sup> Bacal, Eduardo Braga. Obra citada, p. 13

Vale ressaltar que 51% (cinquenta e um por cento) da população ativa do nosso país ganham o valor mensal de um salário mínimo, e nas regiões menos desenvolvidas, a exemplo das regiões Norte e Nordeste, esse percentual se situa em torno de 80% (oitenta por cento). O universo de cidadãos necessita de serviços públicos básicos de saúde e educação, pois esta é a principal clientela que precisa de um estado eficaz e eficiente nessas atividades estatais, que possam suprir as carências de forma que lhes seja assegurada a plenitude dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal.

Essa participação estatal visa exatamente proporcionar a igualdade desses direitos aos que já desfrutam devido a suas condições econômicas e sociais, para, assim, visualizar a existência de igualdade de todos perante a Lei Maior. Desse modo, a visão dos direitos fundamentais enquanto direitos de defesa (*Abwehrrecht*) revela-se incapaz para assegurar a pretensão de eficácia que deriva da Carta Política. Tal como destacado por Krebs, não se cuida apenas de “ter liberdade em relação ao Estado (*Freiheitvom...*), mas de desfrutar essa liberdade mediante atuação do Estado (*Freiheitdurch...*).<sup>36</sup>

Assim é que na percepção contemporânea funda-se no dever de o Estado ser compelido a proporcionar as condições efetivas dos direitos constitucionalmente garantidos aos destinatários mais necessitados, que são titulares desse direito de dispor da pretensão mediante as prestações estatais, de forma a atender satisfatoriamente a configurar o exercício e desfrute dos direitos fundamentais na área da saúde e educação. Em outras palavras, é o ensinamento de Krebs.<sup>37</sup>

Se alguns sistemas constitucionais, como aquele fundado pela Lei Fundamental de Bonn, admitem discussão sobre a existência de direitos fundamentais de caráter social (*soziale Grundrechte*<sup>38</sup>), pode-se deduzir que essa polêmica não se mostra compatível com nossa realidade, diante da consagração dos direitos sociais em nossa Constituição, que submete o Poder Público, inclusive, de garantias processuais do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão estatal.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> KREBS, *Freiheitsschutz durch Grundrechte*, cit., p. 617 (624).

<sup>37</sup> KREBS, *Freiheitsschutz durch Grundrechte*, cit., p. 617 (624).

<sup>38</sup> Cf. KREBS, *Freiheitsschutz durch Grundrechte*, cit., p. 617 (624-5); ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, 395 s.

<sup>39</sup> O mandado de injunção, concebido para assegurar direitos e liberdades constitucionais, sempre que a falta de norma regulamentadora tornar inviável o seu exercício (CF, art. 5º, LXXI), e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 103, § 2º), destinada a tornar efetiva norma constitucional, expressam, no plano material, o efeito vinculante para o legislador das normas que reclamam expedição de ato normativo.

A subjugação dessas circunstâncias ao regramento jurídico projeta a ocorrência de um fato passível de observação de interesse da ciência jurídica pela configuração da metamorfose de converter acontecimento político em situações jurídicas. É a figura da judicialização dos direitos fundamentais negativos para transformá-los em positivos, integrando o patrimônio do cidadão hipossuficiente.

Em harmonia com esse entendimento, reconheceu a Corte Constitucional alemã, na famosa decisão sobre “*numerusclausus*” de vagas nas Universidades (*numerus-claususEntscheidung*), que pretensões destinadas a criar os pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito estão submetidas à “reserva do possível” (*Vorbehalt des Möglichen*), que hoje norteia a jurisprudência pátria.

Tanto é assim que o Direito Fundamental à saúde e à vida no Brasil é hoje substancial na sua atividade prestacional judicializada, devido as sucessivas e inúmeras decisões judiciais determinando ao Poder Público Federal, Estadual ou Municipal, o fornecimento de remédios ou realizações de cirurgias urgentes ou necessárias, sendo que estas, se não fosse a intervenção judicial, demorariam meses e anos para suas realizações.

### 3. DIREITO AMBIENTAL

A Constituição da República no seu elenco protetivo de direitos fundamentais consagra a dignidade da pessoa humana que é retratada pelo conjunto de princípios e valores no sentido de garantir a plenitude da cidadania, expressa no respeito aos seus direitos fundamentais para o atingimento do bem-estar coletivo.

A base do direito ambiental inserida na Constituição Federal tem origem na definição das competências legislativas (Art. n. 22, IV, XII e XXVI; 24, VI, VII e VIII; e 30, I e II); competências administrativas ou materiais (Art. n. 23, III, IV, VI, VII e XI); ordem econômica ambiental (Art. 170, VI); meio ambiente artificial (Art. n. 182); meio ambiente cultural (Art. n. 215 e 216); meio ambiente natural (Art. n. 225), e nas leis especiais que versam sobre a temática.

Registre-se, por oportuno, que a Constituição Federal expressamente determina que “[...] ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho [...]” (Art. n. 200, VIII).

Refinando a identificação desses direitos fundamentais extrai-se dentre outros, os mais valiosos que são o direito à vida e a saúde, que exigem com pressupostos para suas evidências que o cidadão viva em um ambiente saudável. É necessário, pois, que o cidadão esteja inserido num meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem que sofra os malefícios da poluição do ar que respira, tenha acesso à água potável e o ambiente natural em seu entorno esteja livre de degradação dos recursos naturais necessários ao seu bem-estar. Nessa linha de vinculação jurídica da supremacia dos direitos fundamentais é que a Lei Maior assegura que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Neste sentido, o autor Antunes (2014, p. 61) comenta:

A principal fonte formal do direito ambiental é a Constituição da República. Aliás, a existência do artigo 225, no ápice, e todas as demais menções constitucionais ao meio ambiente e à sua proteção demonstram que o Direito Ambiental é essencialmente um direito constitucional, visto que emanado diretamente da Lei Fundamental. Essa é uma realidade nova e inovadora em nossa ordem jurídica (ANTUNES, 2014, p. 61).

Como se vê, esse direito supremo de vida saudável envolto em um meio ambiente ecologicamente equilibrado é originário da nossa Carta Política, com respaldo na Conferência de Estocolmo de 1972, um divisor de águas a respeito da questão ambiental.<sup>40</sup>

De forma que o direito do cidadão ao meio ambiente equilibrado ecologicamente é condição primária para que este possa dispor de uma qualidade de vida, que lhe moldura os direitos fundamentais para o seu bem-estar. Neste sentido Di Sarno (2004) *apud* Cenci; Andreola (p. 2) acrescenta que:

A qualidade de vida engloba muito mais que a mera sobrevivência da espécie. Refere-se à vivência em sua plenitude, na qual o ser usufrua de tudo que for necessário para, além da sobrevivência física, obter a realização de suas finalidades. Assim, todos os seres vivos necessitam ser abastecidos por elementos que garantam sua vida: ar, água, alimentos, sol etc. se tais elementos existem e seus componentes estão em razoável equilíbrio, se a degradação e a poluição não alteram substancialmente suas características, seu corpo físico sobreviverá (DI SARNO, 2004 *apud* CENCI; ANDREOLA, p. 2).

Com efeito, é condição de procedibilidade de um meio ambiente saudável que a política de sustentabilidade ambiental seja efetiva para proporcionar o bem-estar coletivo dos seres vivos humanos e animais, da fauna e da flora, e todo o acervo dos nossos recursos naturais.

Acrescente-se, por oportuno, que a Constituição<sup>41</sup> da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO), elaborada em 1946, em Nova York, no seu Art. n. 2, nos seus objetivos já preceituava a promoção, em cooperação com outros organismos especializados, do melhoramento da alimentação, da habitação, do saneamento, do recreio, das condições econômicas e de trabalho e de outros fatores de higiene do meio ambiente.

Vê-se assim, desde então, uma vinculação da proteção à saúde ao meio ambiente saudável, como pressuposto para uma vida sem enfermidades, cujas condições devem ser

---

<sup>40</sup> Princípio 1. O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972).

<sup>41</sup> Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO) – 1946. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos – USP. Projeto da professora Maria Luiza Marcílio. Disponível em: <https://bit.ly/2Ezzj2Z>. Acesso em: 22 ago. 2020.

assegurada para que se viva em um meio ambiente equilibrado, livre da incidência de fatores externos causadores de doenças ou afete o bem estar dos seres vivos.

### 3.1 DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

José Afonso da Silva interpretando o Art. n. 225, § 1º da Constituição da República define que é o meio ambiente ecologicamente “[...] equilibrado como direito de todos e lhe dá a natureza de 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 [...]”.<sup>42</sup>

A Constituição Federal no rol dos direitos e garantias fundamentais proclama o direito à vida (Art. 5º *caput*) e Capítulo dos Direitos Sociais (Art. n. 6, *caput*), o direito à saúde, portanto, são direitos sublimes e sagrados que devem ser assegurados, preservados e efetivados a todos os cidadãos residentes no Brasil. Quando a Lei Maior prevê a proteção de um meio ambiente equilibrado que proporcione uma boa qualidade de vida às pessoas, o direito ambiental está inserido dentro daqueles direitos fundamentais que protege à vida e à saúde, porquanto estes dependem daquele; aquele é pressuposto para a efetividade destes.

A conceituação de direito fundamental inferindo-se o meio ambiente é manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, quando repele que a legislação ambiental seja modificada por medida provisória, ante o risco de violação ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, cujos danos são irreversíveis.

No julgamento da (ADI 4717)<sup>43</sup> afirmou que tal arranjo se justifica em face da absoluta relevância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A dicção constitucional, que o considera um ‘bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida’ (Art. 225, *caput*), reforça o entendimento doutrinário de que se trata de um direito fundamental, vinculado a um dever de solidariedade de amplitude inclusive intergeracional, como já assentado pela jurisprudência deste Tribunal:

---

<sup>42</sup> AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**, 15ª Edição Revista. São Paulo: Malheiros Editora, 807.

<sup>43</sup> STF - ADI 4717, Relator (a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019)

[...] A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural [...]. (ADI 3.540 MC, Rel. Min. Celso de Mello).

No mesmo sentido, confira-se o voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso, relator, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 519.778 (Primeira Turma, DJe 1º.8.2014):

[...] 14. O cerne da controvérsia reside na interpretação do art. 225, § 1º, III, da Constituição, que prevê: ‘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: (...) 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. (RECURSO EXTRAORDINÁRIO, n. 519.778).

A ministra relatora afirmou que “[...] o princípio da proibição de retrocesso socioambiental decorre diretamente do princípio da proibição de retrocesso social [...]”, o qual, segundo Canotilho (2003, p. 339), impede que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado por medidas legislativas seja simplesmente aniquilado por medidas estatais:

[...] O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (‘lei da seguridade social’, ‘lei do subsídio de desemprego’, ‘lei do serviço de saúde’) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana (cf. Ac. 509/2002, DR, I 12/2/2003) [...]”. (CANOTILHO, 2003, p. 339-340).

No Direito Ambiental, Herman Benjamin (2012, p. 62) sustenta que o princípio da proibição de retrocesso, embora não expressamente previsto na Constituição da República, assume papel de verdadeiro princípio geral, à luz do qual deve ser avaliada a legitimidade de medidas legislativas que objetivem reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente:

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção. (BEJANMIN, 2012, p. 62).

O Supremo Tribunal firmou posição de que “[...] o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais [...]” (ADI 4.350, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 3.12.2014).

Ingo Wolfgang Sarlet (2013, p. 302) alertou, nessa linha, que a aplicação do princípio da proibição de retrocesso socioambiental, ao ensinar que:

Por força da proibição de retrocesso, não é possível engessar a ação legislativa e administrativa, portanto, não é possível impedir ajustes e mesmo restrições. Do contrário – e quanto ao ponto dispensam-se maiores considerações – a proibição de retrocesso poderia até mesmo assegurar aos direitos socioambientais uma proteção mais reforçada do que a habitualmente empregada para os direitos civis e políticos, onde, em princípio, se parte do pressupostos de que não existem direitos absolutamente imunes a qualquer tipo de restrição, mormente para salvaguarda

eficiente (do contrário, incidiria a proibição de proteção insuficiente) de outros direitos fundamentais e bens de valor constitucional. Ao analisar a proibição de retrocesso ambiental (ou princípio da não regressão, como prefere), Michel Prieur assinala que ‘a regressão não deve, jamais, ignorar a preocupação de tornar cada vez mais efetivos os direitos protegidos. Enfim, o recuo de um direito não pode ir aquém de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado. Isso diz respeito tanto aos direitos substanciais como aos direitos procedimentais. Deve-se, assim, considerar que, na seara ambiental, existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violando o direito ao ambiente’. Em outras palavras, não se deixa de admitir uma margem de discricionariedade do legislador em matéria ambiental, mas, como bem colocado por Prieur, existem fortes limites à adoção de medidas restritivas no tocante aos direitos ecológicos, tanto sob o prisma material quanto processual (ou procedimental). (SARLET, 2013, p. 302).

Como se vê, a interpretação que alcança na abrangência dos direitos fundamentais, o direito ambiental e o desenvolvimento sustentável, pilares antecessores para a garantia ao direito à vida e a saúde, e o bem-estar da população, é sedimentada pela manifestação e posicionamentos doutrinários e da Corte Suprema.

Convém enaltecer que o especial tratamento dispensado à saúde pela Constituição Federal, que se encontra vinculado à tutela da pessoa humana, inferido nos direitos fundamentais sociais na relação intrínseca de dignidade da pessoa humana (Art. n. 1º, III), impedindo assim, qualquer restrição ou afetação ao direito à saúde, que necessita de um meio ambiente com todos os potenciais de seus recursos naturais como condição de proteção desse direito.

O caráter sumo e essencial, do direito fundamental à saúde consagrado na Constituição Federal é destacado pela doutrina citada por Teixeira (2010, p. 20):

[...] Da natureza de direito subjetivo, tomada como interesse negativo da intangibilidade física passou, também, a interesse positivo, a uma proteção ativa à integridade psicofísica, que abrange o meio ambiente e o local de trabalho. A expansão conceitual da saúde para além do direito público subjetivo, assumindo caráter de oponibilidade erga omnes também é de grande relevância, vez que pode ser oponível não apenas contra o Estado, mas também contra terceiros. Não se trata de dimensões antagônicas, mas complementares [...]. (TEIXEIRA, 2010, p. 20).

Nessa senda, o princípio n. 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 “[...] os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza [...]”. Com efeito, a vida saudável está vinculada ao desenvolvimento sustentável, que vem a ser “[...]o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem

comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro [...]”. Essa definição surgiu na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas para discutir e propor meios de harmonizar dois objetivos: o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental.<sup>44</sup>

Depreende-se assim, que a cláusula constitucional proclamada do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial à sadia qualidade de vida (Art. n. 225) contempla a preservação dos recursos naturais mediante a implementação do desenvolvimento sustentável, modelo que não afete o bem-estar das pessoas na atualidade e nem venha esgotar os recursos para as futuras gerações.

A Constituição da República, ao incluir entre seus princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (Art. n. 1, III), como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, concentrou a ideia de que o ser humano é o centro de tudo, que necessita de um meio ambiente saudável para desfrutar de boa saúde e longa vida, em clima de bem-estar social e ambiental.

A propósito, e a título de ilustração transcreve-se o seguinte julgado da Ministra Cármen Lúcia, (Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019), que proclama em suas linhas o meio ambiente como direito fundamental:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA ACÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. ACÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da

---

<sup>44</sup> O QUE É DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL? Disponível em: <https://bit.ly/33ypsl1>. Acesso em: 31 Jul. 2019.

competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. (STF - ADI 4717, Relator (a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019).

### 3.2 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Outro princípio relevante é o da precaução que deve ter aplicação para evitar riscos em virtude da incerteza científica que possibilite a segurança ambiental ao impor o dever de não correr perigos que possam colocar o meio ambiente em situação de vulnerabilidade. Como se vê, a diferenciação inicia-se pelo fato de que o princípio da precaução, quando aplicado, trata-se de uma medida para evitar o mero risco, e o princípio da prevenção é aplicado para evitar diretamente o dano. O risco pode ser entendido como a possibilidade de ocorrência de uma situação de perigo. O perigo nada mais é do que a possibilidade de ocorrência de dano.

Como se vê, a diferenciação inicia-se pelo fato de que o princípio da precaução, quando aplicado, trata-se de uma medida para evitar o mero risco, e o princípio da prevenção é aplicado para evitar diretamente o dano. O risco pode ser entendido como a possibilidade de ocorrência de uma situação de perigo. Já o perigo nada mais é do que a possibilidade de ocorrência de dano.

O Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>45</sup> interpretando o princípio da precaução, adotou a seguinte conceituação, seguindo Wedy (2014, p. 2):

O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. (WEDY, 2014, p.2).

---

<sup>45</sup> WEDY, Gabriel. **Precaução no Direito Ambiental não quer dizer o mesmo que prevenção**. 30 de maio de 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2YFdf72> . Acesso em: 31 Jul. 2019.

Na linha doutrinária de Di Pietro (2010, p. 20), “[...] princípios são as proposições básicas fundamentais típicos que condicionam todas as estruturas subsequentes [...]”. Cumpre destacar, a Carta Política quando assegura que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em virtude sua essencialidade à sadia qualidade de vida, esse direito fundamental está atendendo, também, a Declaração de Estocolmo, aprovada na Conferência de 1972 da ONU sobre o Meio Ambiente Humano, que serviu de paradigma e referencial para toda a comunidade internacional, a qual estabelecia, em seu Princípio 1, que:

[...] o homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para a presente e as futuras gerações [...]. (DI PIETRO, 2010, p. 20).

Trata-se de direito fundamental de terceira geração, como assim anotou o Ministro Celso de Mello no julgamento do MS nº 22.164, realizado em 30 de outubro de 1995, constitui uma prerrogativa de titularidade coletiva social e um direito *a prima facie* (a primeira face) que ganha contornos de definitividade não só em sua relação com outros direitos consagrados no texto constitucional, mas também em sua definição por normas infraconstitucionais, essas segundo as restrições autorizadas pela Constituição<sup>46</sup>

Cabe dizer que a Lei Maior confere ao Poder Público ao definir as competências legislativas conferiu todos os meios legais visando a proteção ao meio ambiente e à saúde pública, tanto que, nos termos do Art. 225, § 1º, inciso V, estabeleceu:

Art. 225 [...]

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

(...) 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.

No desenvolvimento deste dispositivo, de natureza econômica, a imperatividade constitucional é destinada ao setor público e ao privado para defender o meio ambiente, como salientado pelo jurista Eros Roberto Grau, disponibilizada em Malheiros (2007. p. 250 e 251):

---

<sup>46</sup> STF, ADI n.º 3540-1- MC/DF/2005, rel. Min. Celso de Mello, j. em 01.09.2005.

[O] princípio da ordem econômica constitui também a defesa do meio ambiente (art. 170, VI). Trata-se de princípio constitucional impositivo (Canotilho), que cumpre dupla função, qual os anteriormente referidos. Assume, também, assim, a feição de diretriz (Dworkin) – norma objetivo – dotada de caráter constitucional conformador, justificando a reivindicação pela realização de políticas públicas. Também a esse princípio a Constituição desde logo, especialmente em seu art. 225 e parágrafos – mas também nos seus arts. 5º, LXXIII; 23, VI e VII; 24, VI e VIII; 129, III; 174, § 3º; 200, VIII[,] e 216, V – confere concreção. A Constituição, destarte, dá vigorosa resposta às correntes<sup>6</sup> Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 11239407. Supremo Tribunal Federal RE 627189 / SP 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: (...) 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”. Essa obrigação não é apenas do Poder Público, mas de toda a sociedade, inclusive daqueles que exercem atividade econômica e que prestam serviços públicos, como é o caso das empresas de distribuição de energia elétrica, cujos serviços delegados são regidos por regras de direito privado, embora, na relação com o Poder Concedente, devam obediência a um regime jurídico de direito público, razão pela qual devem-se submeter aos regulamentos emitidos e ao controle realizado pela agência reguladora competente. No exercício dessa atividade, também de cunho econômico, pelo imperativo constitucional, deve também o ente – público ou privado - defender o meio ambiente, como já salientado pelo jurista Eros Roberto Grau: “[O] [p]rincípio da ordem econômica constitui também a defesa do meio ambiente (art. 170, VI). Trata-se de princípio constitucional impositivo (Canotilho), que cumpre dupla função, qual os anteriormente referidos. Assume, também, assim, a feição de diretriz (Dworkin) – norma objetivo – dotada de caráter constitucional conformador, justificando a reivindicação pela realização de políticas públicas. Também a esse princípio a Constituição desde logo, especialmente em seu art. 225 e parágrafos – mas também nos seus arts. 5º, LXXIII; 23, VI e VII; 24, VI e VIII; 129, III; 174, § 3º; 200, VIII[,] e 216, V – confere concreção. A Constituição, destarte, dá vigorosa resposta às que propõem a exploração predatória dos recursos naturais, abroqueladas sobre o argumento, obscurantista, segundo o qual as preocupações com a defesa do meio ambiente envolvem proposta de ‘retorno à barbárie’. O Capítulo VI do seu Título VIII, embora integrado por um só artigo e seus parágrafos – justamente o art. 225 – é bastante avançado. ... O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, caput . O desenvolvimento nacional que cumpre realizar, um dos objetivos da República Federativa do Brasil, e o pleno emprego que impende assegurar supõem economia auto-sustentada, suficientemente equilibrada para permitir ao homem reencontrar-se consigo próprio, como ser humano e não apenas como um dado ou índice econômico. (MALHEIROS, 2007, p. 252).

Como se vê, o conceito de “precaução” acabou por ser delineado nesse documento; é certo, no entanto, que essa definição não poderia ser considerada como dogmática, única, e muito menos estática<sup>47</sup>, tanto é que, nesse documento, ficou claro que a intensidade da tutela

<sup>47</sup> cf. Édis Milaré e Joana Setzer. Campos eletromagnéticos: aplicação do princípio da precaução. Brasília: ACEL, 2005, p. 13.

jurídica a ser aplicada por um determinado Estado estará, em regra, circunscrita à sua própria capacidade.

A definição do que seja “precaução”, pois, não é absoluta. Pelo contrário, ainda é objeto de construção pela comunidade científica em todo o mundo. Aliás, é possível verificar algumas variações quanto a seus elementos conceituais no Preâmbulo da Convenção sobre a Diversidade Biológica (1992), na Convenção sobre Alterações Climáticas (1992), na Convenção de Paris para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (1992) e na Conferência das Partes à Convenção sobre a Diversidade Biológica (2000). Ressaltamos, a propósito, que foi inserida, igualmente, disposição específica sobre o tema no Protocolo de Kyoto, que entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2012 (RE 627189-SP)<sup>48</sup>

O Ministro afirmou que o princípio da precaução a Suprema Corte já reconheceu existir sua previsão em nossa Constituição Federal, tendo o eminente Ministro Ricardo Lewandowski, em voto proferido na ADI nº 3.510, Plenário, julgada em 29/5/08, descrito seu conteúdo ao acentuar, sob a óptica da necessidade da proteção não só ao meio ambiente, mas também à saúde do cidadão, o seguinte:

Quando se cogita da preservação da vida numa escala mais ampla, ou seja, no plano coletivo, não apenas nacional, mas inclusive planetário, vem à baila o chamado ‘princípio da precaução’, que hoje norteia as condutas de todos aqueles que atuam no campo da proteção do meio ambiente e da saúde pública. Ainda que não expressamente formulado, encontra abrigo nos Arts. 196 e 225 de nossa Constituição. O princípio da precaução foi explicitado, de forma pioneira, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, da qual resultou a Agenda 21, que, em seu item 15, estabeleceu que, diante de uma ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas viáveis para prevenir a degradação ambiental. [...] Dentre os principais elementos que integram tal princípio figuram: i) a precaução diante de incertezas científicas; ii) a exploração de alternativas a ações potencialmente prejudiciais, inclusive a da não-ação; iii) a transferência do ônus da prova aos seus proponentes e não às vítimas ou possíveis vítimas; e iv) o emprego de processos democráticos de decisão e acompanhamento dessas ações, com destaque para o direito subjetivo ao consentimento informado. (ADI nº 3.510, Plenário, julgada em 29/5/08).

A Ministra Cármen Lúcia, em seu não menos primoroso voto proferido como Relatora nos autos da ADPF nº 101/DF, também reconheceu a existência do princípio da precaução, no

---

<sup>48</sup> Fala do relator do processo, o Ministro Dias Toffoli. STF. Pleno. Jul. 8/6/2016. Disponível em: <https://bit.ly/2OEJrdH> . Acesso em: 5 Ago.2019.

âmbito do regime jurídico pátrio e descreveu o conteúdo a ser aplicado, no que foi acompanhada pelo Plenário desta Suprema Corte. Na ocasião, a Ministra Cármen Lúcia comentou:

O princípio da precaução vincula-se, diretamente, aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e necessidade de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de proteção da existência humana, seja tanto pela proteção do meio ambiente como pela garantia das condições de respeito à sua saúde e integridade física, considerando-se o indivíduo e a sociedade em sua inteireza. Daí porque não se faz necessário comprovar risco atual, iminente e comprovado de danos que podem sobrevir pelo desempenho de uma atividade para que se imponha a adoção de medidas de precaução ambiental. Há de se considerar e precaver contra riscos futuros, possíveis, que podem decorrer de desempenhos humanos. Pelo princípio da prevenção, previnem-se contra danos possíveis de serem previstos. Pelo princípio da precaução, previnem-se contra riscos de danos que não se tem certeza que não vão ocorrer. (...) As medidas impostas nas normas brasileiras, que se alega terem sido descumpridas nas decisões judiciais anotadas no caso em pauta, atendem, rigorosamente, ao princípio da precaução, que a Constituição cuidou de acolher e cumpre a todos o dever de obedecer. E não desacata ou desatende os demais princípios constitucionais da ordem econômica, antes com eles se harmoniza e se entende, porque em sua integridade é que se conforma aquele sistema constitucional. (ADFP Nº 101/DF. Disponível em: <https://bit.ly/2YYFJgY> . Acesso em: 5 Ago. 2019).

Nesse sentido, como bem assinalou Cristiane Derani (1997, p. 167) não só o risco de determinada atividade, “[...] como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade [...]”. O jurista Paulo Affonso Leme Machado (2009, p. 78-90) sintetiza o princípio da precaução como sendo:

i) incide o princípio da precaução na existência de incertezas científicas; ii) há que se proceder nessas situações à análise do risco ou do perigo; iii) são obrigatórios o diagnóstico e a avaliação dos custos das medidas de prevenção; iv) o ônus da prova destina-se ao interessado no serviço ou no produto, ou seja, aos proponentes, e não às vítimas ou possíveis vítimas; e, por fim, v) O controle do risco se fará sempre que houver necessidade. (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, 2009, p. 78-90).

O medo, como afirmou Michel de Montaigne (2002, p. 110-111), é uma estranha paixão e “[...] ora ele nos dá asas aos pés; ora nos prega os pés e os entrava [...]”. Na aplicação do princípio da precaução, portanto, é certo que a existência dos riscos decorrentes das incertezas científicas não deve produzir uma paralisia estatal ou da sociedade, como arremata o

Álvaro Luiz Valery Mirra (2001, p. 92):

O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. (ÁLVARO LUIZ VALERY MIRRA, 2001, p. 92).

### 3.3 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

O direito ambiental congrega um conjunto de normas do direito penal, civil e administrativo objetivando a qualidade de vida, o bem-estar da coletividade e a preservação de um meio ambiente saudável e equilibrado. José Afonso da Silva (2010, p. 41-42), leciona que o Direito deve ser analisado sob dois aspectos:

a) Direito Ambiental objetivo, que consiste no conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da proteção da qualidade do meio ambiente; b) Direito Ambiental como ciência, que busca o conhecimento sistematizado das normas e princípios ordenadores da qualidade do meio ambiente. (JOSÉ AFONSO DA SILVA, 2010, p. 41 e 42).

A Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, tem como objetivo a preservação e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, em harmonia com o desenvolvimento socioeconômico e a proteção da dignidade da vida humana. A norma definiu como princípios norteadores o equilíbrio ecológico, a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, a proteção dos ecossistemas, a recuperação de áreas degradadas e a promoção da educação ambiental em todos os níveis.

A Lei define que o meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. O princípio da prevenção é uma das fontes de direito que moldura a normatividade ambiental no sentido de evitar o dano ao meio ao adotar pressupostos legais de licenciamentos como forma eficaz de afastar riscos danosos, pois com as devidas exceções, a recuperação ambiental é demorada e de difícil reparação.

De forma que a prevenção tem a finalidade de impedir eventual dano potencial ao meio ambiente, devendo-se, portanto, aplicação de estudos ambientais prévios que projetam

segurança de novos projetos ou empreendimento. Essa preocupação da prevenção vem desde a ECO-92, cujo Princípio 15 prescrevia:

Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicada pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar medidas efetivas visando a prevenir a degradação ao meio ambiente. (ECO-92, PRINCÍPIO 15).

A respeito desta temática impende-se a transcrição do Acórdão Eletrônico de repercussão geral do Ministro Relator Dias Toffoli, no Tribunal Pleno, julgado em 8 de junho de 2016 e publicado no dia 3 de abril de 2017. Assim se refere o documento julgado:

Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 479 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, à luz dos arts. 5º, caput e inciso II, e 225, da Constituição Federal, da possibilidade, ou não, de se impor a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, por observância ao princípio da precaução, a obrigação de reduzir o campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, de acordo com padrões internacionais de segurança, em face de eventuais efeitos nocivos à saúde da população. 2. O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. 3. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública. 4. Por ora, não existem fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. 5. Por força da repercussão geral, é fixada a seguinte tese: no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009. 6. Recurso extraordinário provido para o fim de julgar improcedentes ambas as ações civis públicas, sem a fixação de verbas de sucumbência. (STF - RE 627189, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-066 DIVULG 31-03-2017 PUBLIC 03-04-2017).

Alinhado nesse contexto normativo, a nossa Constituição compele ao Poder Público o dever de proteger e preservar o meio ambiente com a ação de seus órgãos públicos, e a sociedade com uma manifesta consciência ecológica de boas práticas para a construção de um ambiente saudável e sustentável, constituindo-se assim, no princípio da participação, que é agir em conjunto.

É importante realçar que o princípio da prevenção é substancial em que questão de direito ambiental em decorrência dos pressupostos das medidas que devem evitar danos ao meio ambiente, afastando riscos ou impactos previsíveis já conhecidos pela ciência. A respeito do princípio da prevenção, Marcelo Abelha Rodrigues (2005, p. 203) ensina que:

Sua importância está diretamente relacionada ao fato de que, se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam. (MARCELO ABELHA RODRIGUES, 2005. p. 203).

Ressalte-se que a Carta Magna (Art. n. 225) é imperiosa ao conferir o poder-dever estatal de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como da coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, com a previsão de sanções para as condutas típicas ou atividades danosas. Na lição de Édis Milaré (2013, p. 262-263), “ [...] a diferença entre o princípio da prevenção e o da precaução é que o primeiro pressupõe um risco ambiental já conhecido pela ciência, enquanto o último trata de riscos incertos e abstratos [...]”. O autor Paulo Affonso Leme Machado (1994, p. 36) ensina que a observância do princípio da prevenção deve seguir os seguintes protocolos:

1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas do mar, quanto ao controle da poluição; 2º) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 3º) planejamentos ambiental e econômico integrados; 4º) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; e 5º) Estudo de Impacto Ambiental. (PAULO AFFONSO LEME, 1994, p. 36).

Observamos assim, que o método mais adequado para impedir ou reduzir os impactos de danos ambientais é a prevenção com o preenchimento dos protocolos dos instrumentos

normativos com os estudos ambientais necessários para atender aos licenciamentos para implementação de projetos e empreendimento. Registre-se que as licenças ambientais com respaldo técnico e científico é a garantia de que os riscos de danos ambientais estão afastados, preservando-se assim, a integridade das riquezas e valores do meio ambiente saudável.

Convém assinalar que a emissão de licenças ambientais de conformidade com as especificidades do projeto na etapa de planejamento, instalação e operacional, que sejam potencialmente poluidores, trata-se de um procedimento cautelar vinculado ao conjunto normativo controle efetivo do órgão público ambiental.

Um instrumento que vem ganhando contornos de referência é a Avaliação Ambiental Estratégica mencionada pelo Ministério do Meio Ambiente do Brasil, por meio da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA), menciona no Manual sobre Avaliação Ambiental Estratégica (2002, p.14) que:

A expressão avaliação ambiental estratégica corresponde à tradução direta da inglesa *strategic environmental assessment*, designação genérica que se convencionou adotar para identificar o processo de avaliação ambiental de políticas, planos e programas. Tanto em inglês como em português a expressão não reúne o consenso dos profissionais da área de meio ambiente. A razão é de ordem etimológica e deve-se aos conceitos de meio ambiente e estratégia, revelando-se na aplicação prática as interpretações distintas da AAE. Com efeito, a designação adotada tem influenciado a comunicação sobre a matéria, bem como sua percepção por parte dos que a promovem e utilizam. [...] Quaisquer que sejam os conceitos de meio ambiente e estratégia que se adotem, terá que existir sempre uma estratégia objeto de avaliação e, portanto, de aplicação da AAE, e a avaliação ambiental deverá ser feita na mais ampla concepção de meio ambiente, considerando-se integralmente todas as suas dimensões e os princípios da sustentabilidade. (MANUAL SOBRE AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA, 2002, p.14).

A propósito desse instrumento, Riki Therivel (2010, p. 3) comenta que: “[...] a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um processo que tem por objetivo integrar o meio ambiente e considerações sustentáveis no processo de tomada de decisões estratégicas [...]”. Para Federico Rodrigues Silva (2010, p. 301) “[...] Avaliação Ambiental Estratégica – AAE é o termo usado para descrever o processo de avaliação dos impactos ambientais de ações estratégicas que ocorrem em todos os níveis [...]”. De maneira que a Avaliação Ambiental Estratégica é um plano de estudo técnico que possibilitará a efetividade do princípio da prevenção contra danos ambientais que assegurará o desenvolvimento sustentável.

Como verificamos, o princípio da prevenção do dano ambiental é direcionado no sentido fundamental de afastar riscos, danos e degradação ao meio ambiente, mediante a antecipação de medidas para que esses eventos previsíveis venham ocorrer, e que são de difícil reparação. Portanto, o princípio da prevenção tem por objetivo impedir a concretização de dano ambiental, nas hipóteses em que, como se refere Milaré (2013, p. 264) “[...] se tem elementos seguros para afirmar que uma determinada atividade é efetivamente perigosa [...]”.

### 3.4 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

Em uma etapa mais finalista do direito ambiental tem-se o princípio do poluidor pagador instituído pela Constituição Federal (Art. n. 225, § 3º) quando preceitua que as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis por condutas lesivas ao meio, sem prejuízo das sanções penais e administrativa, responderão pela obrigação de reparação os danos causados, tratando-se, pois de responsabilidade objetiva. A Declaração do Rio/1992 consagrou esse princípio:

Princípio 16 – Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais. (DECLARAÇÃO DO RIO/1992).

Idêntica previsão normativa está contida na Lei n. 6.938/91: “[...] Art. n. 4. (...) VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos [...]”. (LEI N. 6.938/91).

Dentro desse arcabouço jurídico de configuração do direito ambiental foram criados instrumentos legais de proteção ao meio ambiente que são procedimento que atendem ao princípio da prevenção. De modo que, essas inovações legislativas que impactam no entorno da área da nossa civilização instalada com profundas repercussões no direito à moradia, ao plano diretor das cidades, a mobilidade urbana, e outros direitos que afetam diretamente a situação dos habitantes nas cidades brasileiras que desafiam a proteção do meio ambiente.

Dessa conjuntura emergem a importância de três instrumentos normativos na defesa ambiental, quais sejam: o estudo de impacto ambiental (EIA), e o seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que são documentos técnicos multidisciplinares com a finalidade de avaliar o impacto ambiental para indicar medidas acauteladoras.

E também, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) que diz respeito da qualidade da vida urbana na vizinhança do empreendimento. A autora Maria Alexandra de Souza Aragão (1997, p. 36) observa que:

[...] o Princípio do Poluidor-Pagador é um princípio normativo de caráter econômico, porque imputa ao poluidor os custos decorrentes da atividade poluente. Porém, para a otimização dos resultados positivos na proteção do meio ambiente é preciso uma nova formulação desse princípio, ou seja, ele deve ser considerado uma regra de bom senso econômico, jurídico e político [...]. (MARIA ALEXANDRA DE SOUZA ARAGÃO, 1997, p. 36).

Devemos destacar que o caráter preventivo dos licenciamentos ambientais visa evitar a possibilidade de danos ao meio ambiente decorrente das atividades desenvolvidas pelo Poder Público ou Privado, para assim, impedir, de forma cautelar os impactos ambientais negativos ao bem comum. De maneira que não há só proteção ao dano que venha a ser causado, mas também, pelo risco de prejuízo ambiental que são conhecidos pelos estudos que retratam o EIA/RIMA, abrindo espaço para uma ação positiva de medidas acauteladoras para que suprimida ou, reduzi-la a um conteúdo insignificante.

Com efeito, o conjunto normativo densifica o princípio poluidor-pagador ao assumir a responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. A esse respeito, vale transcrever a lição de Affonso Leme Machado (1994, p. 54):

O princípio do usuário-pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador ele pode ser implementado. Assim, para tornar obrigatório o pagamento pelo uso do recurso ou pela sua poluição não há necessidade de ser provado que o usuário e o poluidor estão cometendo faltas ou infrações. (AFFONSO LEME MACHADO, 1994, p. 54).

O Ministro Carlos Ayres Britto, no ADI 3.378/2006<sup>49</sup>, afirmou que:

---

<sup>49</sup> BRITTO, Carlos Ayres. STF - ADI 3.378/DF j. 14/06/2006. Disponível em: <https://bit.ly/2M9qFL0> . Acesso em: 31 Jul. 2019.

[...] o fato de, aqui e ali, inexistir efetivo dano ambiental não significa isenção do empreendedor em partilhar os custos de medidas preventivas. Isto porque uma das vertentes do princípio usuário-pagador é a que impõe ao empreendedor o dever de também responder pelas medidas de prevenção de impactos ambientais que possam decorrer, significativamente, da implementação de sua empírica empreitada econômica [...]. (CARLOS AYRES BRITTO. STF - ADI 3.378/DF j. 14/06/2006).

Como se observa, o princípio do poluidor-pagador não se reporta apenas ao custo das medidas de proteção ambiental sejam arcadas pelos empreendedores, mas que haja correção e/ou eliminação dos riscos de fontes potencialmente poluidoras. Toshio (1998, p. 120) comenta que:

Se o que está em causa é prevenir, interessa, sobretudo a regulamentação das atividades potencialmente lesivas do ambiente, antes que a lesão ou até o perigo de lesão tenha lugar. Um direito repressivo ou sancionatório aparece normalmente depois do mal feito com a irremovibilidade do dano respectiva. (TOSHIO, 1998, p. 120).

A propósito, vejamos o que se refere o ADI 3378, emitida pelo STF, do relator Ministro Carlos Britto, no Tribunal Pleno, julgado em 9 de abril de 2008 e divulgado no dia 19 de junho de 2008:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º DO ART. 36. 1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados. 2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA. 3. O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. 4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez. 5. Inconstitucionalidade da expressão "não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento", no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento. 6. Ação parcialmente procedente. (STF - ADI 3378,

Relator (a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2008, DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00242 RTJ VOL-00206-03 PP-00993).

### 3.5 ESPÉCIES DE MEIO AMBIENTE

Os bens ambientais são aqueles que tem como atributos a essencialidade a uma saudável qualidade de vida associada ao uso comum dos bens do povo, que são valores tutelados pela Constituição Federal de responsabilidade de todos, aí englobando o Poder Público e a sociedade brasileira.

A Lei n. 6.938/81, que aprovou a Política Nacional do Meio Ambiente, conceituou o meio ambiente, assim considerado como “[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas [...]” (Artigo n. 3, inciso I).

De forma que se extrai dessa conceituação as espécies de meio ambiente que são classificadas da seguinte maneira: Meio Ambiente Natural, Meio Ambiente Artificial, Meio Ambiente Cultural e Meio Ambiente do Trabalho. Como observamos, no âmbito dessa espécie os elementos com vida, os bióticos, ou sem vida, os abióticos, da natureza, enfim tudo que existe no planeta antes da existência do homem que não teve qualquer contribuição para a composição desses elementos naturais.

#### 3.5.1 Meio ambiente natural

O Meio Ambiente Natural é aquele que se encontra sob a tutela do direito pelo Art. 225 da Constituição Federal, quais sejam: os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; a fauna, a flora, às águas, o solo, o ar e os recursos minerais, que existem por força da natureza, sem a intervenção humana.

Edis Milaré (2007, p.111) *apud* Ávila Coimbra comentou que a expressão meio ambiente é:

[...] o conjunto de elementos abióticos (físicos e químicos) e bióticos (flora e fauna), organizados em diferentes ecossistemas naturais e sociais em que se insere o Homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao

desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro das leis da natureza e de padrões de qualidade definidos [...]. (EDIS MILARÉ, 2007, p.111 *apud* ÁVILA COIMBRA)

Registre-se também que o Meio Ambiente Natural é tratado na Constituição Federal no seu Art. n. 182 ao estabelecer a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

### 3.5.2 Meio ambiente artificial

O Meio Ambiente Artificial é constituído por toda estrutura urbana com suas edificações privadas e públicas que formam as cidades, mas que estão sob a tutela da Carta Política quando esta dispõe a política e desenvolvimento urbano. Também é tratado no Art. 21, inciso XX da Carta Magna, ao atribuir competência a União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

### 3.5.3 Meio ambiente cultural

No que se refere ao Meio Ambiente Cultural este compreende todo o patrimônio histórico, cultural, artístico, paisagístico e arqueológico, que se encontram sob a proteção do direito constitucional ao tratar da matéria no Art. n. 216 ao estabelecer que, constituem patrimônio cultural brasileiro “[...] os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira [...]”.

### 3.5.4 Meio ambiente do trabalho

O Meio Ambiente do Trabalho é formado pelos bens que são utilizados para salvaguardar da saúde e da segurança do trabalhador no ambiente laboral, como os equipamentos de proteção e segurança física do empregado no seu local de expediente,

devendo o empregador disponibilizar os meios, as condições e ambiente saudável para a vida daquele.

### 3.6 O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO

A Constituição Federal (Art. n. 225) assegura que 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 [...]”. (CF, Art. n. 225, 2018).

Consistindo-se assim, em direito subjetivo do cidadão vivenciar e desfrutar de um ambiente saudável no seu direito à vida e à saúde, valores sublimes que se referem a todos os bens que lhe envolve, a exemplo da boa qualidade do ar, da água e alimentação decorrente de produtos saudáveis. Quando se menciona a defesa e a preservação do meio ambiente é todo esse cenário existente na atualidade cuja obrigatoriedade emana da Lei Maior, que serve de vinculação normativa para as leis especiais que versem sobre a matéria.

Depreendemos, assim, que a Constituição Federal objetiva a proteção da dignidade da vida humana mediante a preservação do equilíbrio ecológico, dos ecossistemas, do controle dos recursos ambientais através do uso racional do solo e subsolo, da água e do ar, bens essenciais à vida e à saúde, que integram o patrimônio público de uso coletivo da população, que são tutelados e protegidos pelo direito.

O bem ambiental caracteriza-se, na lição de Uadi Lammêgo Bulos (2011, p. 1584, ), num *tertium genus*, não podendo ser qualificado como bem público, nem particular, sendo um bem jurídico próprio diferente daquele ligado ao direito de propriedade, asseverando, que “[...] quando o Art. n. 225, *caput*, da Constituição Federal menciona ‘bem de uso comum do povo’ quer referir-se ao bem ambiental, que excede o sentido clássico de propriedade, no qual o proprietário usa, goza e dispõe, como quiser, da coisa que lhe pertence [...]”.

Decorrente desses direitos é que o conjunto normativo especial versa sobre a proteção da riqueza natural relativa ao ar, à água, à fauna e à flora, que atribui a responsabilização de atos ou condutas que importem em degradação ambiental. Essa responsabilização por danos ambientais, seja por lesão ao meio ambiente público ou por ultraje ao ambiente privado,

apresenta-se objetiva, fundada na teoria do risco integral, em face do disposto no Art. n. 14, § 10º, da Lei n. 6.938/81, *verbis*:

Art n. 14 – Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º – Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

O § 1º atribui ao poluidor a obrigação, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

E também pela própria Constituição Federal, quando no seu § 3º do Art. n. 225, expressa textualmente: Art. n. 225 [...] § 1º [...] § 3º “[...] As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados [...]”.

Segundo Afonso da Silva (2007, p. 306, 313-314), a responsabilidade criminal “[...] emana do cometimento de crime ou contravenção, ficando o infrator sujeito à pena de perda da liberdade ou a pena pecuniária [...]” e a responsabilidade civil, por fim, é a que “[...] impõe ao infrator a obrigação de ressarcir o prejuízo causado por sua conduta ou atividade [...]”. A responsabilidade objetiva, igualmente, está proclamada pelo Código Civil quando no seu parágrafo único do Art. n. 927 estabelece:

Art. n. 927. Aquele que, por ato ilícito (Arts. ns. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único – Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (CÓDIGO CIVIL. ART. n. 927).

Trata-se, portanto, de cláusula geral de responsabilidade civil que preservou a responsabilidade objetivo proveniente de atividades de riscos previstas por leis especiais. O desenvolvimento de atividade que se atribui a responsabilidade objetiva em que busca auferir

vantagens, acrescenta-se no seu risco-proveito, a incumbência de suportar os encargos dela decorrente quando proporciona situação de perigo com danos a terceiros. Concebemos desta forma, que a responsabilidade civil proveniente do dano ambiental, provém da atividade de risco que causar ao meio ambiente ou a terceiros, circunstância que afasta a excludente de caso fortuito, força maior, fato de terceiro ou culpa da vítima.

### 3.7 AS OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO

A Constituição Federal no seu Art. n. 225 estabeleceu que todos os brasileiros têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com a significação de um conjunto de medidas legais que promova a proteção e a defesa no sentido de promover a sustentabilidade ambiental. Um ambiente ecologicamente equilibrado é aquele que garanta o bem-estar coletivo que permita aos seus habitantes respirar ar puro e ter acesso à água potável, condições prévias de boa saúde mediante a preservação das funções naturais dos recursos naturais como a fauna, a flora, as florestas e os rios.

Este dispositivo constitucional também impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Defender e preservar pressupõe o que já existe, portanto, todos os recursos ambientais existentes devem ser objeto de preocupação do Poder Público e da sociedade, porque é esta a destinatária dos resultados para a geração presente e futuras que se reservam as condições de vida no ambiente do nosso planeta.

Essa responsabilidade conjunta é que vai assegurar que os direitos fundamentais como à vida e à saúde a qualidade de viver desta e das futuras gerações com dignidade social. Neste sentido Botelho (2013, p. 22) comenta:

Tenha-se presente que a Constituição Federal, no artigo 225, eleva o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de direito fundamental. Trata-se de um reflexo do princípio primeiro da Convenção de Estocolmo, uma vez que ambos os documentos citam a sadia qualidade de vida, o bem-estar, a dignidade da pessoa humana, o meio ambiente equilibrado, a responsabilidade conjunta, a proteção, a melhoria e o respeito para com as presentes e futuras gerações (BOTELHO, 2013, p. 22).

De forma que é responsabilidade concorrente do Poder Público e da sociedade, esta forma por todos aqueles que habitam em nosso país, prestando o seu contributo de respeito as leis de preservação do meio ambiente e optar por um comportamento condizente com os princípios de favoreçam o estado naturais dos valores ambientais.

No que se refere as obrigações de defesa e proteção do meio ambiente, a Constituição Federal atribui ao Poder Público a preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; e, 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.

Esses deveres de proteção e defesa ambiental é imposta ao Poder Público no sentido de estar presente de forma eficaz na tutela ecológica das espécies e dos ecossistemas, que são os conjuntos dos organismos vivos e seus ambientes físicos e químicos. Em outras palavras, a fauna, a flora e os recursos naturais. Dentro dessa definição de responsabilização e obrigação estatal, o Art. n. 23 da Carta Magna conferiu competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: a) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; b) preservar as florestas, a fauna e a flora; c) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Como observamos essas obrigações de proteção ambiental cabe a Administração Direta Federal, Estadual ou Municipal, ou através das suas autarquias, adotar as medidas legais visando assegurar um meio ambiente saudável, livre das práticas nocivas e predatórias que venham de encontro com a inteireza dos valores ambientes da qualidade de vida dos seres humanos, animais e vegetais.

Como deixa claro a Lei Maior é obrigação de todas essas esferas de poder e administração pública, sob pena de responsabilização funcional de seus agentes públicos e políticos, porquanto é inerente ao Poder Legislativo normatizar a estrutura protecional do meio ambiente e Poder Executivo implementar as políticas de defesa ambiental, bem como de adotar a rede organizacional de instrumentos gerenciais para executar as medidas visando as observâncias das leis de defesa ambiental.

Essa competência passa a ser concorrente entre a União, os Estados e os Municípios, quando a matéria versar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; e, responsabilidade por dano ao meio ambiente.

Ressaltamos que são bens dos Estados, conforme preceitua a Constituição da República, as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; e, as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União, sobre os quais prevalece a legislação estadual.

Nos termos da Constituição Federal a competência da União nas matérias legislativas concorrentes limitam-se as normas gerais, mas não exclui a competência de legislar complementar dos Estados, de modo que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, cabe aos Estados suprir essa lacuna de forma plena para atender as suas peculiaridades.

Entretanto, havendo conflito entre norma federal e estadual, há a superveniência daquela sobre esta. Quanto aos municípios as suas competências são para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber.

Na esfera municipal é importante assinalar o Estatuto das Cidades, que estabelecem normas públicas para a execução da política urbana objetivando assegurar sadia qualidade de vida a seus munícipes mediante o regular uso da propriedade urbana e do equilíbrio ambiental. O bem-estar coletivo está na garantia do direito a cidades sustentáveis como o saneamento ambiental para o presente e futuras gerações. Portanto, o Estatuto das Cidades estabelece obrigações ambientais relevantes para o local onde reside e moram as pessoas, nas suas cidades, a se incluir, de origem, na ordenação e controle do uso do solo, dentre outros objetivos, a poluição e a degradação ambiental.

O Estatuto também traz normas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. Uma inovação interessante é a adoção do princípio da transparência mediante a exigência de audiência do Poder Público e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeito potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto e a segurança da população.

Infere-se nesse contexto de normatização o regime de competência, preceituado pelo parágrafo único do Art. n. 23 da Constituição Federal quando estabelece:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, SENADO FEDERAL, CF. Redação da EC/53/2006).<sup>50</sup>

A Constituição Federal remeteu à Lei Complementar nº 140/2011, a fixação de competência legislativa a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos limites estabelecidos, mas, não vedou a utilização negocial com objetivos convergentes de tratativas objetivando ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, a proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Sobressai, dentre outras atribuições funcionais da referida norma, que compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Assegura, ainda, a qualquer pessoa legalmente identificada, quando constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores. Neste caso pode-se dirigir a representação ao órgão de proteção ambiental para efeito do exercício de seu poder de polícia. Sobre esta temática, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que:

O artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal reservou à lei complementar a disciplina da cooperação interfederativa, mas não veda que União, Estados, Municípios e Distrito Federal recorram à utilização de instrumentos negociais para a salutar racionalização e coordenação das suas atividades, em conformidade com a perspectiva consensual e pragmática da Administração Pública contemporânea em

---

<sup>50</sup> BRASIL. SENADO FEDERAL. Constituição federal. Redação da EC/53/2006. Disponível em: <https://bit.ly/2EEajHV>. Acesso em: 21 ago. 2020.

sua vertente gerencial.[ADI 3.499, rel. min. Luiz Fux, j. 30-8-2019, P, DJE de 5-12-2019.]<sup>51</sup>

### 3.8. OS DEVERES DOS AGENTES PÚBLICOS NOS ÓRGÃOS DE CONTROLE AMBIENTAL

A Constituição Federal estipula o seu Art. n. 23 que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora. Para atender a esse comando constitucional coube a Administração Pública instituir uma estrutura administrativa para atuar no exercício dessa atividade de proteção e fiscalização do meio ambiente para assegurar-lhe um ambiente saudável que proporcione o bem-estar da coletividade.

A Lei Federal n. 6.938/1981<sup>52</sup>, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento social e econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Dentro deste contexto normativo que os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). E no âmbito dos Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, estes elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Enquanto isso, coube aos Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas elaborarão normas supletivas e complementares. Já a estrutura executiva coube ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e

---

<sup>51</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.499, rel. min. Luiz Fux, j. 30-8-2019, P, DJE de 5-12-2019. Disponível em: <https://bit.ly/3hte2GR>. Acesso em: 22 ago. 2020.

<sup>52</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Disponível em: <https://bit.ly/2Qv98x7>. Acesso em: 22 ago. 2020.

dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), criado pela Lei Federal nº 7.735/1989<sup>53</sup>, com o poder de polícia ambiental e competência para executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, além de executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

No Art. n. 225 da Constituição Federal assegura que 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 [...]”.<sup>54</sup>

Como observamos, a primazia dispensada ao meio ambiente pela Carta Magna demonstra cuidar-se de um bem fundamental à existência das pessoas, dos animais e do acervo dos bens naturais, merecendo assim, uma completa normatividade para sua proteção contra atos de força maior. Dentre os instrumentos de prevenção contra danos potenciais ao meio ambiente foram criados por lei alguns procedimentos, autorização, licenciamento, o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e Estudo de Impacto Ambiental (EIA), e outros documentos indispensáveis ao uso do solo, subsolo, da água, do ar e dos recursos naturais.

Vê-se assim, que a atuação desses órgãos estatais é manifestada pelo trabalho de seus agentes públicos investidos, na forma da lei, nos cargos de suas estruturas administrativas. Consideram-se agentes públicos aquelas pessoas que são remuneradas ou não, pelo erário no desempenho de qualquer atividade funcional no exercício de cargo, função, por prazo determinado ou temporário. A propósito, impende a manifestação doutrinária de Sérgio Ferraz (2003, p. 408) quando preceitua com propriedade que:

Do ângulo subjetivo, a Lei de Improbidade Administrativa – repetindo, aliás, dicções de vários outros diplomas (não só especialíssimos, mas até de grande generalidade, como o próprio Código Penal) – expandiu consideravelmente o conteúdo da expressão agente público, sujeito ativo da figura em foco. Assim, para os fins da lei, agente público é não só o servidor público em sentido estrito, mas todo aquele que, mesmo transitoriamente, mesmo sem retribuição, exerça ou ocupe (por

---

<sup>53</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. LEI Nº 7.735, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1989. Disponível em: <https://bit.ly/2YBZuNY>. Acesso em: 22 ago. 2020.

<sup>54</sup> Idem 50.

qualquer forma de investidura, até mesmo as decorrentes de eleição) mandato, cargo, emprego ou função em entidades ou órgãos da administração (de qualquer natureza) dos Poderes estatais de todos os entes da Federação (União, Estado, Distrito Federal, Municípios), mas ainda dos Territórios, de empresas incorporadas ao patrimônio público e de entidades para cuja criação ou custeio tenha o erário concorrido. Mas não é tudo. Conquanto sem o rótulo agente público, a ele se equiparam, para os fins da lei: – quaisquer terceiros que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficiem direta ou indiretamente. (SÉRGIO FERRAZ, 2003, p. 408).

Desta maneira, cabe ao agente público investido nesses órgãos dos sistemas de proteção do meio ambiente agirem de acordo com a lei, mostrar-se eficiente e efetivo no exercício de suas funções públicas. Cabendo-lhes o dever de velar pelos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, como preceitua o Art. n. 4º da Lei n. 8.249/92<sup>55</sup>, no trato dos assuntos que lhes são afetos.

A Constituição Federal no seu Art. n. 37 estabelece que a Administração Pública obedecerá aos princípios norteadores da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência, sujeitando, assim, a todos os agentes públicos a obrigação de velar por esses valores éticos, morais e legais, na condução de seus atos administrativos. Com a observância desses princípios, objetiva a nossa Carta Política a garantia da boa administração que se expressa na eficiente gestão de negócios vantajosos para o interesse público e a gestão otimizada dos recursos públicos. É o poder-dever de agir com eficiência mediante a obtenção de resultados positivos para a Administração Pública na realização dos atos e negócios de seu interesse, visando sempre, ao aferimento de transações e conquistas de valores que venham atender as demandas da sociedade com atendimento satisfatório de suas necessidades.

**Princípio da legalidade.** Saliente-se que todo agente público ou político no exercício da atividade pública tem o poder-dever de observar as normas legais e regulamentares, bem como, agir com zelo e dedicação nas atribuições que o cargo lhe confere para ser leal à instituição a que serve, objetivando desempenhar o seu ofício com bom rendimento funcional e proporcionar as melhores condições de utilização do seu trabalho em favor do interesse da administração.

**Dever é obrigação.** E quando a norma estipula que todo agente público de qualquer nível ou hierarquia é obrigado a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos, está

---

<sup>55</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992. Disponível em: <https://bit.ly/3gnUNxa>. Acesso em: 22 ago. 2020.

impondo de forma incondicional que o agente assim desempenhe as suas atribuições funcionais.

Velar significa cuidar, zelar, vigiar, tomando interesse para que se cumpra o destino indicado; não é simplesmente prestar assistência, mas é cuidar para que se mantenha íntegra e de acordo com a lei. Aqui o legislador, de maneira compulsória firmou a exigência de que os princípios elencados sejam respeitados na sua integralidade, na sua inteireza, de forma completa e absoluta. Esse poder-dever de velar pelos princípios proclamados não é uma faculdade, mas uma obrigação inerente a todos os agentes públicos e políticos com o intuito de exercitá-lo em benefício do interesse público.

Desviar-se, afastar-se ou omitir-se no cumprimento imperativo desta norma, leva o agente público ou político ao cometimento de abuso de poder, que tanto pode revestir a forma comissiva como a omissiva, visto que ambas as condutas são capazes de afrontar a lei e causar lesão ao patrimônio público.

**Princípio da moralidade.** Por outro lado, segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lisura, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

Por força mesmo destes princípios da lealdade e boa-fé, firmou-se o correto entendimento de que orientações firmadas pela administração em dada matéria não podem, sem prévia e pública notícia, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia.

Acrescente-se que, nos termos do Art. n. 85, V, da Constituição, atentar contra a “probidade na administração” é hipótese prevista como crime de responsabilidade do Presidente da República, fato que enseja sua destituição do cargo. De resto, os atos de improbidade administrativa dos servidores públicos “[...] imporão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível [...]”. (Art. n. 37, § 4º). Além disso, o princípio da moralidade administrativa acha-se, ainda, eficientemente protegido no art. 5º, LXXIII, que prevê o cabimento da ação popular para a anulação de “[...] ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente... etc [...]”.

O saudoso Hely Lopes Meirelles (2013, p. 85-86) deu sua grande contribuição ao direito administrativo brasileiro, lecionando sobre a moralidade do ato administrativo:

Moralidade – A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da administração pública (CF, art. 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas, sim, da moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (HELY LOPES MEIRELLES, 2013, p. 85-86).

O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima. Extrai-se das lições das doutrinas citadas que, quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isto significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso haver também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na administração pública, sob pena do administrador incorrer em improbidade administrativa. Vale dizer, a administração pública deve observar a lei na prática do ato administrativo, mas não pode se descurar de observar o princípio da moralidade, procedendo sempre à motivação do ato.

A Constituição Federal, no Art. n. 37, estabelece a regra de regência dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como norteadora de qualquer dos Poderes da República, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Não há exclusão ou exceção da obediência dos agentes públicos ou políticos deste ou daquele Poder. Dentro desse contexto normativo superior, torna-se relevante destacar o princípio da moralidade administrativa.

**Princípio da impessoalidade.** Quanto a regra da impessoalidade determina que os administrados e as pessoas em geral sejam tratados em igualdade de condições para a regência de atuação da gestão pública e que esta seja voltada para a satisfação coletiva, sem distinção entre os indivíduos que são, no regime democrático, os titulares do poder.

A impessoalidade é aquela condição que não se refere ou não se dirige a uma pessoa em particular, mas, às pessoas em geral, ao coletivo, à coletividade, sem distinção ou destinação definida. É voltada à generalidade. A impessoalidade pressupõe a imparcialidade do agente público na implementação dos atos administrativos para que os destinatários recebam tratamento igualitário, de modo a satisfazer os interesses coletivos, sem preferência de forma dirigida aos indivíduos, afastando assim um favorecimento particular.

**Princípio da eficiência.** A Constituição da República ao estabelecer no seu Art. n. 37 a imposição da observância do princípio da eficiência no trato dos assuntos inerentes à Administração Pública de todos os Poderes, está exigindo que os serviços públicos sejam realizados com presteza, qualidade e eficácia de resultados positivos em favor do seu destinatário; o cidadão brasileiro.

Essa exigência constitucional de presteza e tempestividade nos atos provenientes da gestão pública não é letra morta nem adorno, proporcionando direito subjetivo do cidadão no exercício de sua cidadania; além do que é uma imposição a que todos os agentes públicos e/ou políticos estão submetidos, sob pena de enquadramento nas regras dos seus deveres e obrigações administrativas.

Observamos alguns conceitos do princípio da eficiência, para exemplificar o dito por Vladimir da Rocha França (2000, p. 168) “[...] O princípio da eficiência administrativa estabelece o seguinte: toda ação administrativa deve ser orientada para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones jurídico-administrativo [...]”. Consigne-se a bem ponderada manifestação apresentada por Lúcia Valle Figueiredo (2000, p. 60) defensora da eficiência como princípio constitucional:

Mas que é eficiência? No Dicionário Aurélio, eficiência é ‘ação, força virtude de produzir um efeito; eficácia.

Ao que nos parece, pretendeu o ‘legislador’ da Emenda 19 simplesmente dizer que a Administração deveria agir com eficácia. Todavia, o que podemos afirmar é sempre a Administração deveria agir eficazmente. É isso o esperado dos administradores. (LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, 2000, p. 60).

Na reflexão posta por Fábio Konder Comparato *apud* Ricardo Antônio Lucas Camargo (1993, p. 22), cujo conceito de eficiência somente poderá ser revelado se sua interpretação for de acordo com os outros princípios constitucionais. Logo, é fácil interpretar

sistematicamente e teleologicamente que a norma jurídica emanada do princípio da eficiência utiliza o sentido amplo de eficiência. O conceito amplo de eficiência é trazido de forma plena, ou também colocado por Ubirajara Costodio Filho (1999, p. 214) como sentido comum, *in verbis*:

Do exposto até aqui, identifica-se no princípio constitucional da eficiência três ideias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. Tais características dizem respeito, quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão. Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exerçam posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados eficiência nas relações funcionais internas dependerá a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão.

Observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis. (UBIRAJARA COSTODIO FILHO, 1999, p. 214).

Como se vê, a presteza, agilidade e rapidez, ou pelo menos duração razoável de tempo para tramitação de um processo é direito subjetivo do cidadão, bem como o acesso à Justiça, mas a uma Justiça que lhe responda com satisfação ao pedido da prestação jurisdicional; não é problema do jurisdicionado a sobrecarga de trabalho, o acúmulo de processos e a insuficiência de recursos humanos da Administração da Justiça. Esta é que tem de adaptar-se à Carta Magna para respeitar o princípio da eficiência e fazer valer o direito de cidadania.

## 4. A CORRUPÇÃO

Em uma definição ampla, corrupção administrativa significa o uso ilegal (por parte de governantes, funcionários públicos e agentes privados) do poder político e financeiro de organismos ou agências governamentais com o objetivo de transferir renda pública ou privada de maneira criminosa para determinados indivíduos ou grupos de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesse comum.

No crime de corrupção política, ou nos atos de improbidade administrativa, os agentes utilizam posições de poder estabelecidas no jogo político normal da sociedade para realizar atos ilegais contra a sociedade como um todo. O uso de um cargo para estes fins é também conhecido como tráfico de influência.

A corrupção ou ato improbidade administrativa ocorre não só através de crimes subsidiários como, por exemplo, os crimes de suborno (para o acesso ilegal ao dinheiro cobrado como impostos, taxas e tributos), que importam enriquecimento ilícito, mas também naqueles que causam prejuízo ao erário ou que atentam contra os princípios da administração pública. O ato de um agente político ou público de se beneficiar de fundos públicos de uma maneira outra que a não prescrita em lei, isto é, através de seus salários, também é corrupção.

Todos os governos são afetados por crimes de corrupção, desde uma simples obtenção e doação de favores como acesso privilegiado a bens ou serviços públicos em troca de amizade até o pagamento superfaturado de obras e serviços públicos para empresas privadas em troca do retorno de um percentual do pagamento para o governante ou para o funcionário público (seja ele ou não seja ele uma figura preposta do governante) que determina o pagamento.

A corrupção política implica que as leis e as políticas de governo são usadas para beneficiar os agentes econômicos corruptos (os que dão e os que recebem propinas) e não a população do país como um todo. A corrupção provoca distorções econômicas no setor público direcionando o investimento de áreas básicas como a educação, saúde e segurança para projetos em áreas em que as propinas e comissões são maiores, como a criação de estradas e usinas hidroelétricas. Além disso, a necessidade de esconder os negócios corruptos leva os agentes privados e públicos a aumentar a complexidade técnica desses projetos e, com

isso, seu custo. Isto distorce ainda mais os investimentos. Por esta razão, a qualidade dos serviços governamentais e da infraestrutura diminui.

Em contrapartida, a organização delituosa, conquanto atuam de forma orquestrada e articulada entre grupos econômicos e representações políticas, a corrupção intensifica as manobras e atos de pressão sobre o orçamento público quando da sua elaboração com proposta de emendas direcionada para os destinatários de suas execuções.

Por isso, quando se vislumbra um parlamentar defendendo uma emenda individual ou agindo por trás da sua bancada, é um prenúncio de que na ponta da sua aprovação no plenário, liberação pelo governo e execução pelo empreiteiro, ele estará sendo favorecido de algum modo direto ou indireto, pois não lhe é da natureza humana a prática da filantrópica com recursos públicos.

Em outra vertente consecutiva, esta pressão se reflete sobre a sociedade com o aumento dos níveis de cobrança de impostos, taxas e tributos, enfim, sempre estão os parlamentares num comportamento dócil ou de vassalagem em concorrerem com seus votos para elevarem a carga tributária, em detrimento do interesse da produção de bens e serviços que geram e circulam riquezas na abertura de novos empregos.

Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 146) observou que no Brasil, podemos dizer que “[...] só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses [...]”. Na opinião de George Sarmiento (1999, p. 91-166) a corrupção nos setores públicos “[...] é um dos males que assolam as nações contemporâneas, mas que no Brasil tem assumido conotações surpreendentes e desalentadoras [...]”.

Segundo Caio Tácito (1999, p. 40) a corrupção “[...] tem raízes seculares na história dos costumes políticos, aqui e alhures [...]”. Roberto Da Matta (1986, p. 98-99) analisou com propriedade o jeitinho brasileiro, apontando o que chamou de “[...] atávica aversão à impessoalidade [...]”, sendo o famoso jeitinho uma forma de driblar a excessiva quantidade de regulamentação, por vezes criadoras de proibições que se afastam da realidade social.

O autor Keith S. Rosenn (1998, p. 54) denominou a corrupção de “[...] legalismo brasileiro [...]”, como algo que chegaria a criar uma situação em que nada seria juridicamente irrelevante, fazendo com que o pesquisador tenha a impressão de que, no Brasil, todas as condutas seriam obrigatórias ou proibidas por lei.

Sérgio Habib (1994, p. 111) identifica, na prática do jeitinho brasileiro, uma modalidade oblíqua de descumprimento da lei e de corrupção, que já “[...] estaria institucionalizada no Brasil, como forma de se contornar a intransigência e a impessoalidade de algumas normas [...]”, inclusive da própria lei, quando há a presença de interesse. Tal fato, não há dúvidas, repercute na administração pública brasileira, criando um ambiente que facilita o desrespeito aos princípios que devem informar a atuação do agente a serviço do Estado

A célebre frase do escritor alagoano Graciliano Ramos quando no exercício da Prefeitura Municipal de Palmeira dos Índios, em 1929, sintetiza esse sentimento: “[...] há quem não compreenda que um ato administrativo seja isento de lucro pessoal [...]”<sup>56</sup>. Não menos célebre, mas sobretudo mais cético, é o pensamento de Rui Barbosa:<sup>57</sup> “[...] De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto [...]”<sup>58</sup>.

Certa inclinação à corrupção administrativa vem a ser herança ainda do Período Colonial, como afirma José Arthur Rios (1987, p. 92-3), encontrada em toda a América Latina, particularmente no Brasil. Raymundo Faoro (1989, p. 172), ao descrever a organização administrativa do Brasil-Colônia, destaca que “[...] os vícios que a colônia revela nos funcionários portugueses se escondem na contradição entre os regimentos, leis e provisões e a conduta jurídica, com o torcimento e as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza [...]”.

Para Carmem Lúcia Antunes Rocha (1998, p. 495-503),

[...] os políticos brasileiros herdaram da colonização portuguesa, dentre outras coisas, esta sífilis política que é a voluntarização do seu desempenho no espaço governamental, a particularização do poder e a conversão dos palácios em suas casas sem lei que não a do seu próprio interesse e a da sua própria vontade [...]. LÚCIA ANTUNES ROCHA, 1998, p. 495-503).

<sup>56</sup> Extraído do relatório do Prefeito Graciliano Ramos, de Palmeira dos Índios, Alagoas, ao Governador do Estado, em 10 de janeiro de 1929. Trecho publicado em homenagem ao autor, em 21 de maio de 2001, pelo Diário Oficial do Estado de Alagoas, Imprensa Oficial Graciliano Ramos.

<sup>57</sup> Trecho do discurso Requerimento de Informações sobre o Caso do Satélite – II.

<sup>58</sup> Brasil. Senado Federal, RJ. **Obras completas de Rui Barbosa**. V. 41, t. 3, 1914, p. 86.

De acordo com Carlos Alberto Ortiz (1994 p. 21), “[...] da mistura dos nobres governantes com os degredados enviados por Portugal nos primórdios de nossa colonização, sobrou-nos a tradição das vestes talares e da corrupção [...]”. Uma ideia exata e equilibrada do colonizador português, que, segundo Gilberto Freyre (2001, p. 255-256), de todos os colonizadores foi “[...] o menos rígido no contorno. Menos duro nas linhas do caráter. Daí prestar-se a tantas e tão profundas deformações [...]”, envolvido no que chamou de “[...] uma tradição pegajenta de inépcia, de estupidez e de salacidade [...]”. Não pode ser feita a partir do estudo do português atual, moderno, sendo necessário pesquisar e conhecer “[...] o português de Quinhentos e Seiscentos, ainda verde de energia, o caráter amolegado por um século, apenas, de corrupção e decadência [...]”.

Darcy Ribeiro (1995, p. 256) observou que, na formação do Brasil, houve uma imbricação entre as esferas de poder estatal e privado, ainda que ocasionalmente uma tenha se sobreposto à outra. Isso indica a falta de uma “[...] tradição de impessoalidade no serviço público, o que favoreceu a confusão entre as duas searas, gerando facilidades para a perpetração da corrupção administrativa [...]”.

Desde o início da colonização, como explica Aluysio Sampaio (1974, p. 9-15), não podendo a Coroa custear sozinha a ocupação, teve que se valer da iniciativa privada. O capitão donatário podia “[...] fundar cidades, prover ofícios e cargos públicos em toda a capitania e ainda influir na eleição das autoridades municipais, através do exame prévio das listas eleitorais e do veto [...]”.

O tempo ajudou a diluir um pouco essa influência, outrora mais acentuada, muito embora seja um legado que vem repercutindo e se manifesta até os dias de hoje. Francisco Bilac Moreira Pinto (1960, p. 43), filho do Deputado Bilac Pinto, autor do projeto que resultou na Lei nº 3.502/58, que ficou conhecida pelo seu nome, asseverou, em 1960, que: “[...] A corrupção, em numerosos e importantes setores governamentais do nosso país assumiu tal intensidade e extensão que, desgraçadamente, parece ter sido institucionalizada [...]. J. Carlos de Assis (1984, p.15) apreciando o problema já nos anos 80, percebeu que, na administração pública brasileira, “[...] os braços operacionais do Estado vergam ao peso dos interesses particulares, do tráfico de influência, do apaziguamento de protegidos [...]”.

Não são raras, na imprensa, as notícias sobre a malversação de recursos públicos, fraudes e nepotismo, sendo recorrente, até mesmo periódica, a eclosão de algum escândalo com o envolvimento de agentes públicos e terceiros em atos de improbidade administrativa.

Desde os tempos coloniais, afirma Adhemar Maciel (2000, p. 105), “[...] o povo brasileiro foi aprendendo a desconfiar do político e do administrador [...]”. O uso de procedimentos formais, como observa Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 181-182), faz com que a corrupção tenha pouca visibilidade, por vezes transformando em interesses institucionais, aparentemente legítimos, interesses que na verdade são oriundos de grupos alheios ao Estado, beneficiando pessoas, físicas ou jurídicas, de direito privado.

Para Sérgio Habib (1994, p. 96), apenas “[...] a minoria dos corruptos deixa pistas, permanecendo a grande maioria encoberta e merecendo tratamento respeitoso [...]”. Antônio Evaristo de Moraes Filho *apud* Celso Barroso Leite (1987, p. 21-22) ao tratar da corrupção como delito, arbitrou em 250 para um milhão a diferença, em matéria de corrupção, do número de crimes que chegam ao conhecimento dos mecanismos estatais de repressão, o que chamou de “criminalidade aparente”, e o número de crimes verdadeiramente cometidos, o que chamou de “criminalidade real”.

Ainda segundo o criminalista, essa enorme diferença entre o ocorrido e o apurado, em se tratando de corrupção, tal qual no delito de aborto, dá-se pelo caráter reservado das condutas, o que ocasiona impunidade e, conseqüentemente, estimula sua prática. O tempo ajudou a diluir um pouco essa influência, outrora mais acentuada, muito embora seja um legado que vem repercutindo e se manifesta até os dias de hoje.

Francisco Bilac Moreira Pinto (1960, p. 43), asseverou, em 1960, que “[...] A corrupção, em numerosos e importantes setores governamentais do nosso país assumiu tal intensidade e extensão que, desgraçadamente, parece ter sido institucionalizada [...]”. J. Carlos de Assis (1984, p.15), apreciando o problema na década de 1980, percebeu que, na administração pública brasileira, “[...] os braços operacionais do Estado vergam ao peso dos interesses particulares, do tráfico de influência, do apaziguamento de protegidos [...]”.

Não são raras na imprensa as notícias sobre a malversação de recursos públicos, fraudes e nepotismo, sendo recorrente, até mesmo periódica, a eclosão de algum escândalo com o envolvimento de agentes públicos e terceiros em atos de improbidade administrativa. Desde os tempos coloniais, afirma Adhemar Maciel (2000, p. 105), “[...] o povo brasileiro foi aprendendo a desconfiar do político e do administrador [...]”. As causas da corrupção administrativa são das mais variadas, como o estímulo à impunidade, visto que, neste país, há uma cultura jurídica de imunização dos delitos de colarinho branco que produz sempre teses mais sofisticadas de nossos pretores e pretórios numa hermenêutica mais polida que

notabilizam seus protagonistas da moldura de notável saber jurídico, mas que esse esforço intelectual não se reproduz quando versa sobre o cidadão comum.

Barbara Geddes e Artur Ribeiro Neto *apud* Rossenn Keith S. & Richards Downes (2000, p. 48) apresentam o obstáculo da prova das acusações e a tolerância das decisões judiciais como fatores de incerteza para a punição dos casos de corrupção. A probabilidade da impunidade incentiva, através do exemplo, o cometimento da improbidade administrativa.

O autor Celso Barroso Leite (1987, p. 17) assevera que “[...] nunca será demais repetir que a impunidade é fator por excelência da corrupção [...]”. Estar o agente em condições de agir, tendo à sua disposição a oportunidade e os meios, juntamente com o interesse de obter alguma vantagem, para si ou para outrem, determinam o surgimento das mais diversas formas de desvirtuamento da atividade pública.

O uso de procedimentos formais, como observa Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 181-182) faz com que a corrupção tenha pouca visibilidade, por vezes transformando em interesses institucionais, aparentemente legítimos, interesses que na verdade são oriundos de grupos alheios ao Estado, beneficiando pessoas, físicas ou jurídicas, de direito privado. Para Sérgio Habib (1994, p. 96-97), apenas “[...] a minoria dos corruptos deixa pistas, permanecendo a grande maioria encoberta e merecendo tratamento respeitoso [...]”.

Antônio Evaristo de Moraes Filho *apud* Leite (1987, p. 21-22) ao tratar da corrupção como delito, arbitrou em 250 para um milhão a diferença, em matéria de corrupção, do número de crimes que chegam ao conhecimento dos mecanismos estatais de repressão, o que chamou de “[...] criminalidade aparente [...]”, e o número de crimes verdadeiramente cometidos, o que chamou de “[...] criminalidade real [...]”. Ainda segundo o criminalista, essa enorme diferença entre o ocorrido e o apurado, em se tratando de corrupção, tal qual no delito de aborto, dá-se pelo caráter reservado das condutas, o que ocasiona impunidade e, conseqüentemente, estimula sua prática.

#### 4.1 A CORRUPÇÃO NO DIREITO COMPARADO

O fenômeno da corrupção é um fator social que está presente no mundo globalizado em virtude de fatores históricos e do sistema político que utilizado para sustentação de grupos representativos dos diversos segmentos sociais que se constituem em organizações criminosas

para desvios de dinheiro público para financiamento político e de enriquecimento ilícito de agentes públicos e empresas privadas.

Destacamos nas modalidades de corrupção com maior realce o superfaturamento de obras, serviços e fornecimento de produtos, onerando o erário e como fonte de financiamento da corrupção, agregado a oferta de vantagem indevida aos agentes públicos com poderes de decisão na celebração de contratos e realizações de licitações.

Frente algumas coincidências políticas e histórias, a comparação entre o Brasil e Portugal se apresenta plausível diante de algumas situações assemelhadas, além da vinculação histórica proveniente da colonização portuguesa. Portugal e Brasil veem de um processo de redemocratização após longo período de regime militar ditatorial, mostram similitude de uma situação política que demandou de sucessivos escândalos de corrupção no período de democratização.

Na contemporaneidade do século 21 temos alguns fatos que um país lembra o outro; em Portugal, a Procuradoria-Geral apresentou 31 (trinta e uma) denúncias contra o ex-primeiro-ministro José Sócrates<sup>59</sup>; no Brasil o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva é réu preso e responde há vários outros processos de corrupção. Se em Portugal explodiram inúmeros escândalos no Governo, aqui no Brasil a corrupção se mostra endêmica em suas várias esferas de Poder. Outra situação parelha é o Código Penal Português, que guarda razoável proporcionalidade dos tipos penais com o Brasileiro, assim como também na estipulação das penas e figuras jurídicas penais.

O Código Penal Português<sup>60</sup> tipifica como corrupção passiva para ilícito, no seu Art. 372, que o funcionário que por si, ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, como contrapartida de ato ou de omissão contrários aos deveres do cargo, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.

O dispositivo contém ainda que se o fato não executado, a pena é de até três anos ou com pena de multa. O agente ainda será dispensa da pena se antes do fato, voluntariamente, rejeitar o oferecimento ou a promessa, ou se tratando de coisa fungível, o seu valor. A pena

---

<sup>59</sup> BARRIO, Javier Martín Del. **Procuradoria portuguesa denuncia ex-primeiro-ministro Sócrates por 31 crimes de corrupção**. Lisboa - 11 OCT 2017 - 14:20 BRT. El país Brasil. Internacional. Disponível em: <https://bit.ly/35Qjbmm>. Acesso em: 28 Out. 2019.

<sup>60</sup> CÓDIGO PENAL PORTUGUÊS. Disponível em: <https://bit.ly/2Tj2Otb> . Acesso em: 31 Jul. 2019.

pode ser atenuada se o agente auxiliar de forma concreta na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis.

No Art. n. 373º do Código Penal Português tratando da corrupção passiva para ato lícito a conduta é punida com pena de prisão de até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias. O ato lícito referido se trata do recebimento da vantagem indevida em razão de contrapartida de ato ou de omissão não contrários aos deveres do cargo, situação em que o agente age no limite de sua competência sem infringência as normas legais.

O Art. n. 317 do Código Penal Brasileiro versando sobre essa conduta típica contém o mesmo conteúdo jurídico de corrupção passiva, apenas acrescenta que o agente mesmo fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão desta, configura o tipo penal. Outra diferenciação é o tamanho da punição, pois no diploma penal nacional a pena de reclusão vai de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. Portanto, bem mais severa do que a punição portuguesa.

Enquanto a legislação portuguesa diferencia corrupção passiva para lícito e ilícito, a norma penal brasileira não faz essa distinção, mas há semelhança quanto a colaboração premiada, mas disposta em lei especial. A situação de ato lícito de corrupção passiva equivale ao tipo no Brasil, visto que é a obtenção de vantagem em razão do cargo público. A Lei Penal Portuguesa trata da corrupção ativa no seu Art. n. 374, em que expressa que:

[...] quem por si, ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial que ao funcionário não seja devida, com o fim indicado no artigo 372º, é punido com pena de prisão de 6 meses a 5 anos [...]. (LEI PENAL PORTUGUESA, ARTIGO n. 374).<sup>61</sup>

Com a edição do Art. n. 374-A, estabeleceram-se agravações da pena atendendo ao valor da vantagem indevida dada ou prometida ao funcionário, de forma que:

1 - Se a vantagem referida nos artigos 372.º a 374.º for de valor elevado, o agente é punido com a pena aplicável ao crime respectivo agravada em um quarto nos seus limites mínimo e máximo.

2 - Se a vantagem referida nos artigos 372.º a 374.º for de valor consideravelmente elevado, o agente é punido com a pena aplicável ao crime respectivo em um terço nos seus limites mínimo e máximo.

---

<sup>61</sup> Idem 41.

3 - Para efeitos do disposto nos números anteriores, é correspondentemente aplicável o disposto nas alíneas a) e b) do artigo 202.

4 - Sem prejuízo do disposto no artigo 11.º, quando o agente actue nos termos do artigo 12.º é punido com a pena aplicável ao crime respectivo agravada em um terço nos seus limites mínimo e máximo.<sup>62</sup>

Por outro lado, o Art. n. 374-B, prevê hipóteses de dispensa ou atenuação da pena quando o agente denunciar o crime no prazo máximo de 30 dias após a prática do ato, desde que seja antes da instauração do processo penal, nos seguintes termos:

1 - O agente é dispensado de pena sempre que:

a) Tiver denunciado o crime no prazo máximo de 30 dias após a prática do acto e sempre antes da instauração de procedimento criminal; b) Antes da prática do facto, voluntariamente repudiar o oferecimento ou a promessa que aceitara, ou restituir a vantagem, ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor; ou c) Antes da prática do facto, retirar a promessa ou recusar o oferecimento da vantagem ou solicitar a sua restituição. 2 - A pena é especialmente atenuada se o agente: a) Até ao encerramento da audiência de julgamento em primeira instância, auxiliar concretamente na obtenção ou produção das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis; ou b) Tiver praticado o acto a solicitação do funcionário, directamente ou por interposta pessoa.<sup>63</sup>



## << Quadro 2 – Índice de Percepção da Corrupção 2018

No confronto dos dispositivos da lei penal portuguesa verifica-se que há diferenciação de algumas situações punitivas dos atos de corrupção com a norma criminal brasileira, que vai desde a

dosimetria da pena abstrata prevista e até a dispensa de pena, desde que o funcionário denuncie o crime,

mas que seja antes da instauração penal. O Código Penal Brasileiro<sup>64</sup> no seu Art. n. 333 prescreve que “ [...] oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para

<sup>62</sup> Idem 41.

<sup>63</sup> Idem 41.

<sup>64</sup> CÓDIGO PENAL BRASILEIRO. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <https://bit.ly/1kR39jr> . Acesso em: 31 Jul. 2019.

determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício [...]”: pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. Em outra vertente, a lei especial que trata dos crimes de organização criminosa preceitua que o juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação. Quanto a prescrição, o Art. n. 118 do Código Penal Português, determina que o procedimento criminal se extingue, por efeito de prescrição, logo que sobre a prática do crime tiverem decorrido 15 (quinze) anos para os crimes de corrupção, enquanto que o Código Penal Brasileiro, considerando a pena em abstrato máxima, que é de 12 anos, prescreve em 16 anos, portanto, bem próximo das regras prescricionais dos dois diplomas penais.

Como se vê, diante desse panorama jurídico penal das normas portuguesa e brasileira, não notáveis diferenças no tratamento de enfrentamento da corrupção nesses países de cultura assemelha em virtude do processo de colonização do Brasil por Portugal e situações socioeconômicas parecidas em alguns dos seus segmentos produtivos.

De forma que se deve ressaltar que o método do direito comparado se mostra eficaz e referencial para o estudo e criação de mecanismos eficientes de combate a corrupção devido ao confronto de regras que se mostram convergentes com o objetivo comum da civilização moderna na busca do bem-estar coletivo. O que sopesou na escolha de Portugal como direito comparado ao brasileiro foi o índice da percepção de corrupção mostra que Portugal é visto como tendo administrações públicas mais corruptas do que, por exemplo, o Chile ou os Emirados Árabes Unidos. No ranking da Transparência Internacional estão em posições bem próximas, o que revela o alto grau de contaminação de suas instituições com as práticas da corrupção.

Considerando que o índice da percepção de corrupção que mostra Portugal como tendo uma das administrações públicas expressivas divulgado pela Transparência Internacional, que dos 180 países e territórios avaliados, se posicionando no 30º lugar, tendo a Nova Zelândia em 1º lugar, a Dinamarca em 2º lugar e o Brasil em 35º posição, sopesou na sua escolha para fins de comparar o direito penal e as medidas de combate à corrupção com as normas implementadas pelo Estado Brasileiro.

Os quadros 2 e 3 mostram a similitude do comprometimento desses países com a corrupção. A semelhança de cultura em geral se adequa a mais próxima comparação como forma de identificar situações assemelhadas vivenciadas pela sociedade desses países, a

principal vítima dos desvios de condutas dos agentes públicos na seara da corrupção. Mariana Raimundo (2001) comenta que,

[...] durante os últimos 30 (trinta) anos as medidas jurídicas de maior impacto contra a corrupção foi o agravamento o agravamento das penas em abstracto aplicáveis – pena de prisão de 1 a 5 anos para o crime de corrupção passiva de agente desportivo (art. 8.º) –, agravada de 1/3 no seu mínimo e máximo se o agente for dirigente desportivo, árbitro desportivo, empresário desportivo ou pessoa colectiva desportiva – art. 12.º, n.º 1; a criminalização do crime de tráfico de influência no tocante à protecção do interesse jurídico verdade desportiva – art. 10.º –, previsto com pena de prisão até 3 anos ou multa; a criminalização do crime de associação criminosa para a prática dos crimes previstos nesta lei, punido na sua forma simples com prisão de 1 a 5 anos [...]. (MARIANA RAIMUNDO, 2011).<sup>65</sup>

### Quadro 3 – Ranking oscilações do índice de percepção da corrupção >>>

As regras penais assemelham-se a que foram adotadas pelo Brasil com normas de endurecimento no combate à corrupção, a exemplo da tipificação de organização criminosa. Como fatores de corrupção em Portugal se destaca a densidade da burocracia das decisões camarárias, a sobreposição, profusão e confusão legislativa, o sistema legal de contratação das obras públicas e a falta de transparência e de fiscalização do mesmo; o futebol como meio de lavagem dos dinheiros da corrupção e da evasão fiscal; a acumulação de cargos (por exemplo a acumulação entre dirigente de clube de futebol e de presidente da Câmara, entre dirigente duma empresa pública e vereador, o que facilita a confusão entre o interesse público e o privado, etc.).



Enquanto no Brasil escândalos bilionários do mensalão, Lava Jato, fundos de pensão são notícias recorrentes pelos seus desdobramentos, Portugal vive o mesmo cenário de desvio de verbas públicas com os casos: 1. Caso “Fax de Macau” Em 1989, uma empresa da Alemanha (*Weidleplan*) chantageou o governador de Macau, Carlos Melancia, exigindo 50

<sup>65</sup> RAIMUNDO, Mariana. **Trinta anos de evolução das leis da corrupção em Portugal**. Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade. Disponível em: <https://bit.ly/2MO5bTS>. Acesso em: 31 Jul. 2019.

mil contos. O escândalo, feito através de um fax, ficou conhecido pelo de Macau, terminando em 2002; 2. Caso “Paquetes da Expo”. O julgamento só começou em 2010 e os protagonistas diretos e indiretos foram acusados de branqueamento de capitais e de cumplicidade, respetivamente; 3. Caso “*Tecnoforma*” ganhou forma quando o serviço europeu antifraude participou ao Ministério Público que haveria ilegalidades na atribuição de fundos públicos à empresa, que teve Pedro Passos Coelho como consultor e administrador e «o seu bom amigo Miguel Relvas como facilitador público de encaminhamento de negócios», comenta João Paulo Batalha; 4. Caso “*Bragaparques*”.

Este processo se refere ao ano de 2005, quando a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou a troca dos terrenos do Parque Mayer, com parte de uns que ficam na antiga Feira Popular, em Entrecampos. Os primeiros pertenciam à empresa Bragaparques; 5. Caso “*Freeport*”. Apesar de terem sido absolvidos arguidos a meio caminho deste processo, o tribunal, em 2012, continuou a julgar que havia pagamentos dentro do Ministério do Ambiente e da Administração Pública, referindo-se que o ex-primeiro-ministro José Sócrates teria recebido pagamentos em dinheiro para investir no projeto do centro comercial, e 6. Caso “*Vistos Gold*”. Este tipo de certificados permite que um cidadão estrangeiro invista no país e obtenha uma autorização de residência.

É um documento que protege um investidor da situação política e económica instável do seu país ou para os seus filhos conseguirem uma educação de melhor qualidade. Tudo o que pode ser usado para bem, pode ser usado para um mal maior. É um potencial meio que motiva a corrupção, podendo ser vantajoso para branqueamento de capitais, financiamento de crime organizado ou terrorismo e fuga aos impostos. Estes “medos” não são recentes, mas em 2018 materializaram-se em Carlos Peixoto, deputado do PSD. A Transparência e Integridade acusou o político de ter cometido um crime de conflito de interesses.

De forma que, em virtude da identidade cultural entre Brasil e Portugal, e as semelhanças com o grau de nocividade da corrupção institucionalizada entre estes países, cujos esforços legislativos e dos órgãos judicantes se fortalecem para superar os avanços dos modos de operações para preservar o interesse público e defender o erário, o estudo comparado se apresenta mais adequado em razão da proporção e dimensão entre eles.

Assim, fica mais apropriado o direito comparado no campo da corrupção para se observar um referencial modelar de análise da legislação penal e dos problemas de desvios de condutas de agentes públicos entre Brasil e Portugal.

## 4.2 DOS CRIMES CONTRA O ERÁRIO

Erário é o conjunto de bens, direitos ou valores pertencentes ao Estado. É a expressão jurídica mais completa de uma sociedade organizada politicamente na formação de um povo, assim, o Estado é toda a sociedade, enquanto o erário ou tesouro público é a reunião de suas riquezas acumuladas.

Para a temática estudada neste compêndio, compreendem-se crimes contra o erário os delitos contra a administração pública por agente público ou particular, as infrações contra as finanças públicas, os crimes contra a lei de licitação e os de responsabilidade de prefeitos, assim como aqueles que se configuram no tipo de organização criminosa. Os crimes contra o erário são aqueles que importam em condutas típicas violadoras dos princípios norteadores da administração pública que resultem em prejuízos econômicos ou financeiros para o patrimônio público, com o objetivo de apropriação dos valores provenientes dessa oneração para fins de enriquecimento ilícito de agentes públicos ou de terceiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

Caracterizam-se pela apropriação ou uso indevido de bens públicos, o desvio de condutas de agentes públicos e violação ideológica da lei, conquanto, é admissível que atuem nos limites de sua competência, mas cometendo atos com fins diversos dos exigidos pelo interesse público, desviando-se da finalidade para satisfazer interesse pessoal próprio ou favorecer terceiro com a transferência de bens, direitos ou valores.

A conduta típica do agente público poderá ser manifestada pela vontade livre e consciente do ato antijurídico ou fazer observar arditosamente todas as formalidades preceituadas pela norma para dar aparente regularidade, mas com a manipulação direcionada no sentido de favorecimento indevido ou articulado com pessoas interessadas ou terceiros interpostos.

Nesse contexto de ilicitude estão as licitações dirigidas ou combinação prévia entre licitantes privilegiados para escolha de empresa a ser contemplada, frustrando, assim, o caráter competitivo do procedimento licitatório para a seleção de proposta mais vantajosa para a administração pública.

Os procedimentos administrativos de compra de produtos ou bens, contratação de serviços, concessão de serviços públicos ou na alienação de bens públicos, são os caminhos

mais utilizados para a prática de corrupção neste país, especialmente na área da infraestrutura, saúde e educação.

Verificamos, assim, que agentes públicos, servidores efetivos ou comissionados, agentes políticos, como os prefeitos, são sujeitos ativos desta conduta típica de prática de crime próprio, porquanto, somente as autoridades constituídas dispõem de acesso à gestão pública para manejar os procedimentos administrativos necessários aos seus objetivos ilícitos.

Devemos registrar que, devido a segmentação de atribuições e competências dentro de uma estrutura organizacional estatal, em que esses procedimentos transitam em diversos setores, somente com a participação de um grupo de servidores públicos é possível a operacionalização de atos que importem em crime contra o erário.

Tratando-se da participação ou concurso de agentes públicos no exercício compartilhado de tarefas e atividades funcionais, atuando para alcançar um objetivo ilícito em detrimento do interesse da administração pública, constitui-se de forma evidente numa organização criminosa quando envolver pelo menos quatro pessoas, e abaixo deste número, no caso três, em associação criminosa.

Nesse cenário, os crimes contra o erário compreendem aqueles cometidos em desfavor da administração pública, sejam praticados por agentes públicos ou por particulares, contra as finanças públicas e as licitações, os de responsabilidade de prefeitos e, por fim, o crime de organização criminosa.

De forma sintetizada, os crimes contra o erário provêm da corrupção, um vício cultural que desvia recursos financeiros públicos da sua destinação original de atender na sua inteireza ao bem comum. Esta subtração é redirecionada para o favorecimento de pessoas físicas ou jurídicas particulares, que auferem vantagens ilegais, contemplando, assim, o enriquecimento ilícito do patrimônio privado destes beneficiados.

Como observamos, a corrupção significa o abuso do poder pela autoridade para obtenção de vantagens indevidas, fazendo uso do dinheiro público para interesse pessoal ou de terceiros. O ônus é do poder público e o bônus do agente público ímprobo. É o abuso do poder público para favorecer o particular. Neste aspecto, Melo (2014); Santos (1996, p. 166) comenta que qualquer brinde ou mimo que relacione o cargo ou função pública, fica questionado, pois, [...] O núcleo da corrupção radica [...] no “mercadejar com o cargo” a vulnerar para além do óbice legal à percepção de qualquer vantagem extrínseca atinente ao

desempenho do cargo, a objetividade decisional do Estado, fulcral à consecução do bem comum [...].

No Brasil a corrupção vem desde a época colonial, desenvolvida pelo desdobramento de vontade do poder político e econômico, sempre primando pelo desvio de conduta para alcance de favorecimento privado ou pessoal à custa do poder público. Na lição de Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 101), são três os tipos de definição mais utilizados para a corrupção:

[...] a baseada no ofício público, a definição baseada no mercado e a baseada na ideia do bem público. Para a definição baseada no ofício público, existe corrupção quando há desvio, por parte dos funcionários públicos, dos seus deveres formais com o intento de obter benefícios para si ou para outrem; a definição centrada no mercado considera corrupção o ato do funcionário público que tenha como objetivo a maximização de sua renda pessoal; por fim, a definição centrada na ideia de bem público visualiza a corrupção como sendo a violação do interesse público em função da preocupação com ganhos particulares [...]. (MARCOS OTÁVIO BEZERRA, 1995, p. 101).

A corrupção é tão característica da política brasileira que ganhou contorno de banalidade, devido a seu espectro endêmico de pilhagem do dinheiro público, pela sua pulverização em sucessivas esferas de poder e a sua longevidade histórica. Entretanto, com a evolução dos órgãos de controle de contas públicas, que se encontram melhores aparelhados, e avanços no processo de transparência da despesa pública, tem havido uma reação da sociedade brasileira a esse escambo e mercancia com cargo ou função pública. Nessa ótica, preleciona o doutrinador Marcos Fernandes Gonçalves (2001, p. 44):

[...] A corrupção é um fenômeno histórico que, portanto, retrocede aos períodos mais remotos da história. No entanto, a tolerância e a legitimidade associadas à corrupção diminuem sensivelmente com a evolução institucional de determinadas sociedades ocidentais, evolução essa que é congruente com a formação das modernas burocracias, com a generalização das relações econômicas de mercados e das democracias constitucionais [...]. (MARCOS FERNANDES GONÇALVES, 2001, p. 44).

Os malfeitos da corrupção sempre foram reprovados pelos mais diversos segmentos da civilização, pois “Na Lei das XII Tábuas” já haviam censura para os juízes que incorressem em desvio de conduta. Antônio Pagliaro e José da Costa Jr (2009, p. 99) recordam que “[...] a lei mosaica punia o juiz corrupto com a flagelação, e a grega, com a morte [...]”, e apontam

exemplos esdrúxulos de punições na Antiguidade, por exemplo, quando, [...] Cambises mandou esfolar vivo um juiz corrupto, utilizando sua própria pele para recobrir a cadeira que iria ser ocupada por seu sucessor [...]” ou mesmo quando “[...] Dario fez pregar numa cruz um juiz julgado corrupto [...]”. Mais adiante, Aristóteles (Coleção Universidade de Bolso, 2018, p. 28) se dedicou a analisar as causas da corrupção naquele tempo, notadamente no que tange à corrupção dos magistrados. Para ele,

[...] é evidente que o excesso e a ambição de bens materiais são a principal origem das revoltas políticas. Com efeito, muitas vezes, elas nascem devido a prepotência dos magistrados que abusam dos cargos por serem demasiado ambiciosos, sublevando-se uns contra os outros, ou contra o regime que lhes concedeu a autoridade. Na verdade, a ambição desmedida dos magistrados deriva, algumas vezes, das riquezas privadas, outras, do erário. (COLEÇÃO UNIVERSIDADE DE BOLSO, 2018, p. 28).

A repreensão divina à corrupção está inserida até mesmo na Bíblia Católica, no livro do Deuteronômio, capítulo 16, versículos do 19-20, e em Isaías, capítulo 1, versículo 23, com passagens que indicam atemorização aos que agem com desonestidade, tais como:

[...] Não torcerás a justiça, nem farás acepção de pessoas. Não tomarás subornos, pois o suborno cega os olhos dos sábios, e perverte as palavras dos justos. Segue a justiça, e só a justiça, para que vivas e possuas a terra que o Senhor teu Deus te dá [...]. (DEUTERONÔMIO 16:19-20) ou [...] Os teus príncipes são rebeldes, companheiros de ladrões; cada um deles ama o suborno, e corre atrás de presentes. Não fazem justiça ao órfão, e não chega perante eles a causa das viúvas. (BIBLÍA CATÓLICA, LIVRO ISAÍAS 1:23)

Ainda na linha religiosa de repúdio à corrupção, merece realce a pregação do Padre Antônio Vieira (1998, p. 216), na obra “O Sermão do Bom Ladrão:

[...] Não são só os ladrões, diz o Santo, os que cortam bolsas, ou espreitam os que se vão banhar, para lhes colher a roupa; os ladrões que mais própria e dignamente merecem este título são aqueles a quem os reis encomendam os exércitos e legiões, ou o governo das províncias, ou a administração das cidades, os quais já com manha, já com força, roubam e despojam os povos. Os outros ladrões roubam um homem, estes roubam cidades e reinos; os outros furtam debaixo do risco, estes sem temor, nem perigo; os outros, se furtam, são enforcados, estes furtam e enforcam [...] (ANTÔNIO VIEIRA, 1998, p. 216).

O filósofo e historiador italiano Nicolau Maquiavel (1996, p. 220), com sua visão sobre o exercício do poder no período das Idades Média e Moderna, comparava a corrupção como uma tuberculose, em que a cada dia cresce a dificuldade de se obter a cura:

[...] no início, é fácil de curar e difícil de diagnosticar. Com o passar do tempo, não tendo sido reconhecida nem medicada, se torna fácil o diagnóstico e difícil sua cura. Os assuntos de Estado, acontece a mesma coisa. Prevendo os males que nascem, o que só é permitido a um sábio, estes são curados rapidamente. Mas quando se permitem que cresçam, por não havê-los previsto, todos o reconhecem, porém não há mais remédio [...]. (MAQUIAVEL, 1996, p. 220).

Como observamos, a corrupção é um processo degenerativo da riqueza pública que causa empobrecimento das camadas sociais mais necessitadas dos serviços públicos típicos do estado, como saúde, segurança e educação. É uma praga que destrói o bem comum para construção de riquezas ilícitas.

A maior causa do nível de subdesenvolvimento da sociedade brasileira tem origem na corrupção, pois impede a sua transformação e desenvolvimento social, que lhe permitiria acesso aos bens da civilização moderna. É importante assinalar que o agente público quando incorre numa conduta típica de crime contra o erário, também, de forma simultânea, está cometendo um ato de improbidade administrativa.

É uma atitude de dúplices efeitos antijurídicos já que produz a violação à norma penal cuja reprimenda é a privação da liberdade e pena de multa, enquanto no aspecto político-administrativo, está sujeita às sanções da perda da função pública, pena de multa civil, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o poder público e sua responsabilização civil com o ressarcimento dos prejuízos causados ao patrimônio público.

#### 4.3 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O ato de improbidade retrata a noção de desonestidade, de má-fé e ilegalidade que importa no aferimento de vantagem ilícita ou que resulta em prejuízo ao erário ou que atenta contra os princípios norteadores da administração pública. Trata-se do ato de improbidade de autoria exclusiva de agente público ou político no exercício de suas funções públicas, atuando

de forma antijurídica em benefício pessoal ou em favor de outrem, mas sempre em desfavor do interesse e do patrimônio público.

O interesse público é aquele, submetido a um regime jurídico de ordem pública, resguardado por normas que primam pela preeminência do interesse público sobre o particular e, principalmente, pela indisponibilidade do direito vindicado. Firma-se, assim, que os atos administrativos necessariamente deverão ser primados pela escorreita formação legal, desinflante de qualquer vício de vício formal, material ou subjetivo na sua consecução acoimada na cogência e inderrogabilidade das normas incumbidas de proteger os interesses públicos, proteção que se justifica à medida que transcendem a individualidade, fazendo repercutir sua satisfação sobre o todo da coletividade, fazem com que todos, indistintamente, sejam destinatários de seus preceitos.

A Constituição da República, quando estabelece dentre os princípios norteadores da administração pública a moralidade, prescreve que o agente público ou político tem o dever de agir focado nas condições impostas pelo órgão público a que presta serviços visando exclusivamente ao bem comum, em favor do interesse da coletividade.

De modo que, sendo a moralidade pública de caráter normativo conquanto é tirada do conjunto de deveres imputados funcionalmente dentro das regras de condutas pela própria administração, ao se afastar destas obrigações estatutárias, está incorrendo em conduta definidora de improbidade por atentar contra os princípios gerais da administração pública.

Acrescente-se que, ao atentar contra o conjunto normativo regulatório da sua atividade funcional, esse comportamento antijurídico resulta na obtenção de vantagem indevida ou enriquecimento ilícito, está incidindo numa gradação mais gravosa da sua conduta ímproba. Observamos que, além de violar os regramentos normativos com fins de auferir benefício ou proveito pessoal de natureza patrimonial, afetar o nível de riqueza do erário, causando-lhe prejuízo ou diminuição de suas grandezas, estará circunscrito no grau mais elevado da sua conduta de improbidade administrativa.

Observamos que a caracterização da conduta de improbidade reúne elementos subjetivos da vontade humana para a sua concretização, que por ação ou omissão, dolo ou culpa. Mas, que implique afetação ao interesse da administração pública, seja jurídico ou material, pois, a moralidade pública exige do agente o seu esforço incondicional em favor do bem coletivo.

Toda ação ou conduta de um agente público, que não venha agregar valor jurídico ou econômico ao interesse público se constitui em ato de improbidade administrativa considerando-se a norma de regência, pois, a postura ética inerente ao homem público e à moralidade pública estão articuladas com o princípio constitucional da eficiência. Aliás, a mensuração do trabalho desenvolvido pelo agente público ou político é exigido pela Carta Política ao inferir dentre os seus princípios luminares da coisa pública, a prática e o resultado da eficiência, consistente na realização das atribuições funcionais com presteza, perfeição e rendimento positivo; exige melhores resultados com menos recursos é a otimização dos valores postos à disposição para alcançar boa performance e atendimento satisfatório das necessidades do seu destinatário, o cidadão que paga elevados tributos com a sua força de trabalho, integrante ativo da sociedade contributiva dos recursos financeiros colocados nas mãos daqueles que mereceram a confiança de todos e têm o dever imperioso de lealdade para os gerir da forma mais eficaz e traduzi-los em bons serviços à população, especialmente àquele de menor poder aquisitivo que não tem acesso aos bens da civilização.

Quando se fala em ética, devemos vislumbrar que a mesma traduz o que é bom ou o melhor para o indivíduo e para o coletivo ou para a comunidade, que deve ser observada como sendo a garantia do interesse público acima de qualquer outro destinatário menor; quando se prima pela legalidade e o interesse público, o produto desta ação gera utilidade e bem-estar à coletividade. É invariável que os atos que importam em enriquecimento ilícito geram invariavelmente danos ao patrimônio público, pois o produto financeiro que alimenta aquele decorre do desfalque, de alguma forma, dos cofres públicos. A situação mais comum é o sobre preço ou superfaturamento de preços de obras, produtos ou serviços para poder haver a subtração do valor que resultará no enriquecimento sem causa.

Outra modalidade bem catalogada pelos registros das Cortes de Conta é o pagamento de serviços não prestados ou bens, produtos ou equipamentos, de qualidade inferior ao licitado. Consigne-se que o preço da propina é tirado dos cofres públicos; o corruptor não tem despesa alguma, ele apenas repassa o que lhe foi transferido pelo sobre preço, por qualquer forma ou manipulação de desvio de verba pública.

Mesmo que não haja prejuízo para o Poder Público, a violação dos princípios que orientam, de forma vinculada, os atos de gestão estão sujeitos à sanção pela lei de improbidade administrativa independente daquela efetiva ocorrência danosa. Por isso, é importante assinalar que a moralidade se infere em pressuposto de toda a atuação do agente público ou político para lhe conferir legitimidade aos atos por ele praticados. Não basta

apenas cumprir a lei para seguir dentro da legalidade. Atualmente, além de legal, o ato deve atender ao princípio da moralidade. A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do “bom administrador”, que, no dizer autorizado de Franco Sobrinho (1974, p. 11):

[...] é aquele que usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum”. Há que conhecer, assim, as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto nos seus efeitos, é para admitir a lei como regra comum e medida ajustada. Falando, contudo de boa administração, referimo-nos subjetivamente a critérios morais que, de uma maneira ou de outra, dão valor jurídico à vontade psicológica do administrador [...]. (FRANCO SOBRINHO, 1974, p. 11).

É importante assinalar que a moralidade administrativa integra o direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se em fator de legalidade. Daí por que o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ/SP) decidiu que o controle jurisdicional se restringe ao exame “[...] da legalidade do ato administrativo; mas, por legalidade ou legitimidade se entende não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo [...]”<sup>66</sup>.

Com esse julgado pioneiro, a moralidade administrativa ficou consagrada pela Justiça, como necessária à validade da conduta do administrador público. Com efeito, ao incorrer em ato de improbidade atentando contra os princípios impostos à gestão da coisa pública, ou gerando enriquecimento ilícito ou danos ao erário, a consequência é aviltar o princípio constitucional da moralidade, elemento integrativo da legalidade do ato administrativo, a ilegalidade é manifesta.

Dessa forma, a legalidade do ato está condicionada à sua comunhão com a moralidade, sem a qual incorre em ilegalidade. Afora a relevância da defesa da moralidade pública, deve-se afigurar de destaque que a honestidade se constitui em um dever de estado permanente do agente público ou político, deflui do princípio da moralidade para representar critério essencial para a aferição da conduta daquele no exercício de sua atividade funcional, isso porque a honestidade, conjugada com a eficiência e a lealdade às instituições públicas, é o mínimo que se espera dos agentes públicos.

---

<sup>66</sup> TJSP, RDA 89/134.

A gravidade da improbidade na administração pública, em todas as suas esferas de poder, vem disseminando-se e impõe uma política mais rígida de controle, assim definida por Miguel Reale (1991, p. 1-2) que aos olhos do homem comum “[...] o Direito é lei e ordem, isto é, um conjunto de regras obrigatórias que garante a convivência social graças ao estabelecimento de limites à ação de cada um de seus membros [...]”. Outro aspecto a ser enfocado sobre a desonestidade ou corrupção nos órgãos da administração pública brasileira tem a ver com a cultura que se formou ao longo dos tempos, aliás, desde o império, matriz de todas as mazelas da vida pública nacional. Ora, a conduta de improbidade não pode ser tida por costumeira e, por isto, legitimada com a impunidade num passado ou com tolerância do presente.

Mello (2014, p. 1) comentou que Gunnar Myrdal<sup>67</sup>, economista sueco, Prêmio Nobel de 1974, no ano de 1968, proclamava e denunciava o conceito de “folclore da corrupção”. Myrdal demonstrou, em estudo que não cabe aqui reproduzir, que, numa sociedade em mudança, a construção de uma ideia imperfeita e fatalista da extensão das roubafeiras termina por prejudicar a moralidade pública e os esforços de servidores honrados. É o seguinte: A ideia é que, quanto mais se divulga e passa a ideia de que a corrupção é geral, mais a corrupção aumenta. Ou, em outros termos, o folclore sobre a corrupção só interessa ao corrupto.

Por isso, certamente, é que, no Brasil, mais e mais pessoas praticam a corrupção, exatamente porque se tornou comum, e natural, dizer que: “[...] a roubafeira é geral [...]”. O Judiciário não pode ceder a tal despropósito. Segundo Hely Lopes Meirelles (2002, p. 86)<sup>68</sup>,

[...] A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo Ato da administração pública (CF, art. 37, caput). Não se trata, comenta Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas se de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (HELY LOPES MEIRELLES, 2002, p. 86).

---

<sup>67</sup> MELLO, João. **A trajetória do economista sueco Gunnar Myrdal**. Jornal GGN, de 20 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2OIXLnd>. Acesso em: 20 Jul. 2019.

<sup>68</sup> MEIRELLES, H.L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 86-87.

O autor Hely Lopes Meirelles (2002, p. 86-87) completa ainda:

O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima. Já disse notável Jurista luso – Antônio José Brandão – que ‘a atividade dos administradores, além de traduzir a vontade de obter o máximo de eficiência administrativa, terá ainda de corresponder à vontade constante de viver honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence – princípios de Direito Natural já lapidarmente formulados pelos jurisconsultos romanos. (HELY LOPES MEIRELLES, 2002, p. 86-87).

Depreende-se, portanto, que a moralidade pública deve predominar sobre todos os outros pontos de vista quando da aferição dos atos dos agentes públicos ou políticos, visto que, se não agregou valor ao interesse público, merece tratamento conservador de defesa.

#### 4.3.1 Modalidades

Os atos de improbidade administrativa são aqueles que importam em enriquecimento ilícito, ou os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública.

#### 4.3.2 Atos que importam em enriquecimento ilícito

O ato de improbidade administrativa que resulta em enriquecimento ilícito é aquele constituído pela obtenção dolosa ou culposa, proporcionada em função do exercício do agente público utilizando-se da sua influência ou atuação gestora à frente do manejo da coisa pública. O núcleo do tipo consiste na expressão auferir, ou seja, tirar, colher, obter ou ter. Por esta conduta, o agente público acresce ao seu patrimônio uma vantagem econômica ou financeira, cuja origem é proveniente de ato ilegal, desonesto ou antiético.

Enriquecer significa o engrandecimento ou aumento do patrimônio de uma pessoa pela incorporação de bens e valores que pertenciam a outrem. O crescimento de um patrimônio não é crime se a causa desse crescimento patrimonial provém de origem legal, tal como: fruto

do trabalho honesto, de doação lícita, de ganho lotérico ou de herança. Às vezes, a pessoa arrisca em negócios rentáveis e de lucro fácil, dando-se bem com ganho significativo de dinheiro, mas tudo deve ser discriminado na sua declaração de imposto de renda de pessoa física ou jurídica.

O enriquecimento lícito é o resultado de negócio ou ato jurídico apoiado em lei; a sua configuração depende da demonstração da existência do dolo, o desígnio ilícito, mas independe da ocorrência de danos ao erário; uma desconexão previsível dependente do conjunto de fatos circunstantes, enquanto o enriquecimento sem causa, sem origem legal ou produto de atividades ilícitas, constitui o enriquecimento ilícito, que vem a ser o locupletamento próprio com coisa alheia em detrimento de terceiros, subtraindo-lhes o nível de riqueza e contribuindo para o seu empobrecimento indevido e injusto. É o resultado de uma atividade danosa a alguém ou a uma entidade em proveito próprio de forma desleal e criminosa.

Na hipótese de ato de improbidade administrativa, no enriquecimento ilícito, para a configuração da conduta típica, é imprescindível que o agente venha auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade funcional no quadro da entidade estatal a que pertença, de modo que o agente que vem tirar proveito ou receber qualquer tipo de vantagem, patrimonial, financeira ou material, em razão da sua atividade profissional, se enquadra no tipo desta conduta descrita por este dispositivo legal.

O acréscimo patrimonial com o somatório de novos bens em nome de um agente público que tenha origem decorrente de uma postura desenvolvida, de forma ativa ou passiva no exercício da sua atividade, constitui a figura do enriquecimento ilícito, isso porque ele só teve esse benefício por conta de algum ato, em qualquer de suas formas, ativa ou passiva, no desempenho de sua função pública.

Assim é que um agente que, tendo percebido vantagem indevida com valor econômico ou não, mas que de forma indireta lhe proporcione algum benefício material ou moral para agir de forma diversa do seu dever funcional, na defesa do interesse da sua instituição, incorre no enquadramento desta norma.

É bom ressaltar que o agente deve estar no exercício do cargo por ocasião do recebimento da vantagem indevida em razão de a norma exigir uma relação de causalidade entre o enriquecimento sem causa e a atuação positiva ou negativa daquele, para gerar o

resultado almejado pela proposta percebida, de modo que o ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito exige para sua configuração a presença dos seguintes elementos constitutivos: a) A percepção de vantagem indevida ou qualquer tipo de benefício de valor econômico, financeiro, material ou moral decorrente de conduta ou comportamento atentatório aos princípios norteadores da administração pública; b) Independe de que essa vantagem importe em dano ao erário; c) Relação de causalidade do agente no exercício da sua função com o recebimento da vantagem obtida; d) É irrelevante que a vantagem seja para o agente ou para outrem.

É importante inserir entre os atos que podem caracterizar este tipo, a influência política na concessão de um cargo mais elevado ou importante em troca de um ato em desfavor do interesse público; no caso, a hipótese de enriquecimento ilícito provém de uma vantagem indevida em razão do exercício funcional do agente.

Aqui fica bem delineado que a vantagem indevida não é necessariamente de conteúdo econômico ou financeiro, mas é uma troca de favores que tipifica a conduta do agente. Nessa circunstância, embora a vantagem seja indevida, não há como enquadrá-la neste dispositivo; seria mais adequadamente ajustada aos Art. n. 10 ou 11 desta Lei.

O autor Pedro Roberto Decomain (2007, p. 85) comenta sobre o tema:

Se a vantagem percebida, ou cuja promessa foi aceita, não tiver caráter econômico, nem mesmo de maneira indireta, a sua percepção (ou a aceitação da promessa feita) continuará configurando ato de improbidade administrativa. Este já não mais será enquadrável, porém, no art. 9º da Lei, na medida em que a tônica desse artigo está no enriquecimento ilícito representado pelo auferimento de vantagem sem caráter de cunho patrimonial. A improbidade será subsumível, em caso de vantagem sem caráter econômico, ou no Art. 10 da Lei, quando do ato resulte prejuízo patrimonial para o erário, ou, pelo menos, em seu Art. 11, porque caracterizada violação a princípio norteador da administração pública. (PEDRO ROBERTO DECOMAIN, 2007, p. 85).

Deste modo, desde que a vantagem ofertada e aceita, seja indevida por infidelidade aos princípios que norteiam a administração pública, o agente que faz uso do cargo ou função para auferir mimos ou benesses, estará sujeito a esta norma. Um aspecto relevante é quanto à vontade do agente em realizar o ato de sua competência ou prerrogativa para auferir vantagem indevida, que poderá ser de forma dolosa ou culposa, mediante uma ação ou omissão, contanto que agregue ao seu patrimônio somatórios de novos bens ou valores. A regra comum

é o agente agir de forma dolosa, com a intenção direta de alcançar o resultado almejado ou assumindo o risco do resultado da sua conduta. Nessa postura, ele assume uma posição proativa de obter a vantagem que lhe é oferecida, utilizando-se do seu poder no cargo para promover o ato ou atos necessários ao objetivo pretendido pelo autor da oferta. Ele visa, assim, atender aos procedimentos ou meios aparentemente normais, rotineiros ou de tramitação natural, mas adequando-os ao interesse oculto da proposição: se não tivesse aquele incentivo da proposta indecente, não teria adotado aquela linha de atuação.

Embora seja rara a situação, é possível que um ato de imprudência, negligência ou imperícia, de forma pensada, possa também atingir o mesmo resultado pretendido pelo agente para se ajustar ao interesse do mercador da sua consciência. Assim, é possível que a desatenção reprovável, embora com a previsibilidade mínima de culpa originada da imperfeição de um ato, também possibilite a configuração do tipo, desde que resulte em vantagem indevida para o seu acontecimento.

No entanto, deve-se verificar que a norma, no seu *caput*, trata da matéria de forma genérica, mas preceitua de forma especificada as modalidades que de maneira especial caracterizam o enriquecimento ilícito mediante o recebimento de vantagem indevida, quando estipula notadamente as várias situações enquadradoras da conduta referida.

#### 4.3.3 Atos que causam prejuízo ao erário

Erário, segundo De Plácido e Silva (2014, p. 538), a sua etimologia, designa o tesouro público, ou seja, o conjunto de bens ou valores pertencentes ao Estado. Entre os romanos, havia distinção entre o *aerarium* e o *fiscus*. Aquele, dito propriamente *aerarium sacrum*, compreendia os bens propriamente do Estado ou tesouro do Estado, enquanto o *fiscus* designava nominativamente os bens da coroa. Mas, depois, o fisco passou a absorver o próprio tesouro público.

Modernamente, o sentido de erário é mais amplo do que o de fisco, compreendendo este a organização a que se cometem os encargos da arrecadação de tributos, e aquele, o conjunto de bens pertencentes ao Estado, representado em valores oriundos de impostos ou de qualquer outra natureza; significa, assim, a fortuna do Estado, como já dito no nosso livro (2019, p. 176).

A Lei de Ação Popular define que patrimônio público é o conjunto de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico (Lei n. 4.717/65, Art. 1º, § 1º); é a universalidade de direitos tutelados juridicamente, de estimativa econômica pertencente ao Poder Público.

Este dispositivo legal disciplina a imputação da responsabilidade pessoal do agente público ou político que venha proporcionar lesividade ao nível de riqueza estatal por sua conduta de enquadramento com a especificada atitude por sua ação nefasta, mediante ato positivo, sem o qual a sua participação não seria realizada, ou por sua omissão, sem a qual não se alcançaria o resultado lesivo apurado.

A perda patrimonial enfocada neste dispositivo exprime uma mutação depreciativa que importa na redução valorativa de bens, valores, direitos ou rendas, ou do seu quantitativo, diminuindo, conseqüentemente, o seu nível de riqueza constituído pela acumulação de bens e haveres de natureza material, financeira, econômica ou moral. Observamos que a ilegalidade há de ser conjugada com a lesividade efetiva ao erário para caracterizar o tipo descrito nesta norma, conquanto só a antijuridicidade do ato remeteria a conduta para a tipificação preceituada pelo Art. n. 11 desta Lei.

A respeito da questão pontual da efetiva ocorrência da lesão em toda a sua extensão nominativa, vale a transcrição de Pedro da Silva Dinamarco (2001, p. 291) quando afirma:

Ato lesivo é todo aquele portador de dano efetivo e concreto ao patrimônio de alguém. É preciso examinar o ato tal como ocorrido, tratando em seguida de saber se dele decorreu dano. Para se ter um ato lesivo, e, portanto, indenizável, é necessário que ele já tenha causado danos. Logo, há que se deixar de lado exercício de futurologia. (PEDRO DA SILVA DINAMARCO, 2001, p. 291).

Aliás, em toda a disciplina da nulidade dos atos jurídicos em geral (privados ou públicos), o prejuízo concreto é que justifica a anulação (*pas de nulité sans grief*). Daí o motivo para só caber a invalidação do ato ou o pedido de ressarcimento quando algum efetivo prejuízo existir. Se o ato se realizou e não causou prejuízo algum, ou se prejuízo algum foi provado (o que traz o mesmo resultado prático, pois *quod non est in actis non est in mundo*), a proclamação de eventual nulidade ou a procedência do pleito ressarcitório não têm lugar (DINAMARCO, 2001).

Várias são as modalidades de condutas que podem resultar no empobrecimento do patrimônio estatal pela atuação intencional ou culposa de seus agentes. Quando a norma menciona perda patrimonial mediante desvio, está definindo aquela conduta do agente em dar destino diverso aos bens ou haveres, que não seja aquela, prevista para sua utilização em favor do interesse da administração pública, mas para finalidade privada ou pessoal, subtraindo do acervo público aquele produto que seria aplicado em favor da coletividade.

O prejuízo pode ser contabilizado em razão de a despesa ter sido paga pelos cofres públicos, mas sem aplicação em benefício do interesse da administração. Há, assim, uma subtração patrimonial pelo desvio de finalidade de bens ou haveres públicos. A outra situação definida pela lei é a apropriação, meio pelo qual o agente se apodera de bens públicos para incorporá-los ilicitamente ao seu patrimônio pessoal, para desfrutar deles como se proprietário fosse auferindo, assim, as vantagens econômicas em causa própria e em detrimento do patrimônio público.

O malbaratamento refere-se ao desperdício no uso ou aplicação dos bens públicos que venha afetar-lhe o padrão econômico de seu valor, através de transação em valor inferior ao de mercado, por exemplo. A dilapidação significa arruinar, destruir, estragar. Os bens públicos dilapidados resultam em dano ao patrimônio público. É outra hipótese prevista nesta norma para emoldurar uma conduta típica de ato de improbidade administrativa.

A respeito dessa temática, enfoca Waldo Fazzio Junior (2007, p. 122):

Perda patrimonial é desfalque, privação, extravio de bens, rendas e valores do erário. Desvio significa mudança de direção, desvirtuamento ou alteração de destinação do bem ou valor. Apropriação é apoderamento, usurpação, inversão de posse. Malbaratamento é desperdício, venda com prejuízo, gasto malfeito. Dilapidação é esbanjamento destrutivo, consumição. (WALDO FAZZIO JUNIOR, 2007, p. 122).

O ato de improbidade administrativa tem no elemento subjetivo o tipo que enseja perda patrimonial proveniente da lesão causada pela conduta do agente por ação ou omissão, por dolo ou culpa; basta que resulte em diminuição do valor do patrimônio público.

A proteção à integridade do patrimônio público é tratada no Art. n. 37, § 6º, da Constituição da República, quando preceitua que “[...] as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus

agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa [...]”.

Com efeito, a conduta dolosa ou culposa implica o ressarcimento ao erário dos prejuízos provocados pelo agente público que a ele der causa. A conduta dolosa é retratada pela reunião do conhecimento, da consciência da ilicitude ou da antijuridicidade, da vontade de produzir um determinado resultado. No caso em pauta, o agente, prevalecendo-se da prerrogativa funcional, age conscientemente para produzir a perda patrimonial.

É importante dizer que, sendo o agente ocupante de cargo, emprego ou função pública, é detentor do conhecimento das leis, dos seus deveres e das suas obrigações, de modo que, agindo com desonestidade e deslealdade à sua instituição, o faz com consciência própria, não podendo alegar despreparo ou desconhecimento da ilicitude de seus atos.

A conduta culposa, aquela proveniente de uma ação por imprudência, negligência ou imperícia, configura também ato de improbidade por prejuízo ao erário desde que haja nexo causal entre a conduta e o resultado; é a reprovação pela desatenção do agente do dever de cuidado para evitar o previsível preceituado pela sua obrigação e responsabilidade funcional.

A imprudência resulta da imprevisão do agente em relação às consequências de seu ato ou ação, quando devia e podia prevê-las pela sua falta de atenção e descuido. A culpa por negligência decorre da omissão ou inobservância de dever que competia ao agente, que resulta em males ou prejuízos a terceiros, no caso, ao patrimônio público.

A culpa por imperícia é a conduta do agente que age sem o conhecimento da técnica exigida para a realização daquele ato. É o erro próprio aos profissionais cuja inabilidade se manifestou. É verdade que não se pode admitir a conduta de desonestidade sem que haja vontade, mas pode, sim, ocorrer por culpa consciente, o grau mais elevado da culpa, devido à sua disposição de assumir o risco de produzir o resultado por agir de forma imprudente ao deixar de conferir a exatidão de documentos exigidos num processo licitatório, por exemplo, ou por não aferir com precisão o recebimento de produtos ou materiais especificados no edital licitatório, mas em desacordo com os que foram adquiridos com os que foram entregues na repartição ou almoxarifado.

Outra hipótese é um agente assinar uma avaliação de qualquer bem móvel ou imóvel, ações ou títulos, sem ter o cuidado e a cautela de realizar a pesquisa de preço e valor que não

seja inferior ao de mercado. Age com culpa faltando com os deveres inerentes à sua função pública com resultados negativos ao patrimônio público.

Depreende-se, assim, que o dolo ocorre quando o agente deseja, com a sua ação ou omissão, obter determinado resultado lesivo ou assume o risco de produzi-lo, enquanto na culpa, verifica-se ação ou omissão danosa resultante de imprudência, negligência ou imperícia do agente. Saliente-se, também, que o objetivo é a punição da omissão do agente público que, contrariamente à norma legal, à moralidade ou aos princípios administrativos, retarda ou abstém-se da prática de ato da sua competência.

Para Afonso Rodrigues Queiró (1940, p. 26), “ [...] não agir, é também agir (não autorizar, é decidir não autorizar) [...]”. Sobreleva ressaltar que a sistemática deste dispositivo exige para a sua consumação a constatação de dano, perda, diminuição ou redução do nível de riqueza patrimonial do Poder Público, sem o qual não se caracteriza a tipologia elencada.

Ressaltamos ainda a imprescritibilidade em relação aos bens públicos: o ato de ressarcimento pelos danos causados ao erário é imprescritível, com o amparo na Lei Maior (Art. n. 37, § 4º).

#### 4.3.4 Violação aos princípios da administração pública

O sistema jurídico organizacional referente ao conjunto de regras traça a conduta dos agentes públicos e políticos no desempenho de suas atividades funcionais, definindo como pontos ou normas elementares ou requisitos primordiais, o dever jurídico de observar o respeito à honestidade, à imparcialidade, à legalidade e à lealdade às instituições a que servem por designação estatal para defender o interesse público.

O poder-dever de agir da autoridade pública tem o significado de praticar por iniciativa própria, da oportunidade, da conveniência da administração pública e dos meios adequados para exercer as suas atribuições por incumbência funcional, impedindo, que o agente abra mãos de seus poderes administrativos no cumprimento do dever. Ao agente público não lhe é permitido fazer liberalidades com o direito público.

Colimando a supremacia do interesse público, impõe-se o dever jurídico de o agente público ser submisso aos princípios norteadores da administração pública, pautado na

honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. O interesse público é aquele submetido a um regime jurídico de ordem pública, resguardado por normas que primam pela preeminência do interesse público sobre o particular e, principalmente, pela indisponibilidade do direito vindicado.

Informa-se, assim, que os atos administrativos necessariamente deverão ser primados pela esmerada formação legal, desinfluyente de qualquer eiva de vício formal, material ou subjetivo em sua consecução acoimada na cogência e inderrogabilidade das normas incumbidas de proteger os interesses públicos, proteção que se justifica à medida que transcendem a individualidade, fazendo repercutir sua satisfação sobre a coletividade e que todos, indistintamente, sejam destinatários de seus preceitos. Legalidade é aquilo que atende à norma em toda a sua inteireza. E os princípios apresentam-se como a própria razão fundamental de ser das coisas jurídicas; indicam o alicerce do direito.

Carlos Alberto Bittar (1994, p. 46) ensina que os princípios gerais do direito, ou princípios ordenadores da ordem jurídica, são valores inatos da natureza humana; constituem o mínimo que a pauta da convivência social deve observar para que haja uma convivência pacífica, segura e harmônica entre os seres personalizados.<sup>69</sup>

O princípio da legalidade, no âmbito exclusivo da administração pública, significa que está (ao contrário do particular, que pode fazer tudo o que não seja proibido em lei) só poderá agir segundo as determinações legais.<sup>70</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello (1993, p. 47) comenta que:

[...] é o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a administração pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente a expedição de comandos complementares à lei [...] (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, 1993, p. 47).

<sup>69</sup> BITTAR, Carlos Alberto (1994, p. 46) afirma que [...] são valores que transcendem à ordem positivada do Direito, porque se situam na linha básica da proteção à essência do homem e da consecução de seu desenvolvimento natural e do seu aperfeiçoamento normal, ou seja, no fundo, de seus próprios fins na sociedade.

<sup>70</sup> Carlos Ari Sundfeld ensina que [...] A atividade administrativa deve ser desenvolvida nos termos da lei. A Administração só pode fazer o que a lei autoriza: todo ato seu há de ter base em lei, sob pena de invalidade. Resulta daí uma clara hierarquia entre a lei e o ato da Administração Pública que não seja concedido pela lei: o que a lei não lhe concede expressamente, nega-lhe implicitamente. Todo poder é da lei; apenas em nome da lei se pode impor obediência. Por isso, os agentes administrativos não dispõem de liberdade – existente somente para os indivíduos considerados como tais –, mas de competências, hauridas e limitadas na lei [...].

O professor Luís Roberto Barroso (1997, p. 16-17) ressalta que o princípio da legalidade, na prática, apresenta-se de duas maneiras, as quais acabam por serem dois princípios autônomos:

a) princípio da preeminência da lei, significando que todo e qualquer ato infralegal que não esteja de acordo com a lei será considerado inválido, por ser a lei a fonte suprema do direito; b) princípio da reserva da lei: aqui, significa que determinadas matérias somente podem ser reguladas por lei, afastando-se quaisquer regulamentações por outras espécies de atos normativos. (LUÍS ROBERTO BARROSO, 1997, p. 16-17).

Carmem Lúcia Antunes Rocha (1994, p.81) nos fala do princípio da juridicidade, explicando que em “[...] ambas as previsões constitucionais da legalidade, temos o princípio da juridicidade, muito mais abrangente que a legalidade [...]”. No Art. 5º, inc. II, consubstancia-se um direito, com base na liberdade dos indivíduos. No *caput* do Art. 37, temos um dever, com fundamento na ausência de liberdade da administração pública. A autora ensina também que o princípio da juridicidade significa que a administração pública “[...] é o próprio Direito tornado movimento realizador de seus efeitos para intervir e modificar a realidade social sobre a qual incide [...]”, e que na realidade, quem está submetido à lei, ao direito, é o administrador público.

Como se vê, o direito dos princípios serve de base ao próprio direito; são preceitos fundamentais para a prática do direito e proteção aos direitos. A honestidade é a qualidade de tudo o que é honesto ou de tudo o que se faz conforme a decência. É tudo o que é feito em respeito à ordem geral e na conformidade das leis, da verdade e da virtude. A honestidade significa agir com ética, decência e falar a verdade, sem enganar, fraudar ou mentir; é fazer sem malícia.

Por sua vez, o predicado da imparcialidade consiste no julgamento ou na escolha a ser feita sem qualquer influência por quaisquer fatores que o direito recomenda e autoriza. É aquela decisão desapassionada, reta e justa. Agir com imparcialidade é fazer ou executar com neutralidade. Já a lealdade significa ser fiel aos compromissos superiores da instituição a que se pertence, agindo em seu interesse de conformidade com a lei.

Age com lealdade quem mostra fidelidade aos compromissos assumidos em nome da instituição a que pertence ou representa, procedendo conforme as leis da honra e do dever. Na dicção da norma em comento, deve-se observar que este dispositivo é de natureza residual na

compreensão da exclusão da aplicação dos Art. n. 9º (enriquecimento ilícito) e Art. n. 10 (prejuízo ao erário), mas com o ato administrativo atentando contra os princípios ou o ordenamento jurídico, conduz o agente ao enquadramento neste dispositivo, devido ao seu comportamento positivo ou negativo sem a dependência de ocorrer ou não, o resultado desejado por aquele, mas implicitamente agindo de má-fé, com desonestidade, com intenção de causar dolo ou prejuízo, de distorcer a verdade, mostrando-se enganador ou com deslealdade ao espírito da lei. É a violação ideológica da norma.

Afora o aspecto residual, a norma específica as condutas tipificadas a dos atos que se constituem em improbidade administrativa pela manifesta disposição do agente em agir à margem da legalidade para alcançar fins diversos dos estabelecidos pelo interesse da administração pública.

O agente que atenta contra os princípios de regência da administração pública ou mais notadamente, sua conduta se enquadra nos tipos descritos por este dispositivo; em princípio, pressupõe-se agir de forma consciente da ilicitude na via comissiva por dispor da qualificação exigida para o exercício da função que lhe dá o perfeito conhecimento para distinguir o legal do ilegal, o certo do errado e o jurídico do antijurídico.

Uma autoridade ou agente público exercem cargo de direção, no âmbito da administração pública, quando desatende ou viola uma norma, tem pleno conhecimento do que está fazendo, e o faz de maneira voluntária com o propósito de negar a sua aplicabilidade ou executar o ato de forma diversa do que determina a lei.

Quando se agrega a qualificação do detentor de cargo ou função pública e a sua deliberada manifestação de profanar qualquer norma do ordenamento jurídico, a má-fé, a desonestidade ou a má intenção são predicados negativos, integrativos do seu ato. Importante mencionar que o princípio da moralidade administrativa pelo seu valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico, requisito de legitimidade e validade do ato administrativo, é afetado diretamente por qualquer das condutas atentatórias, descritas neste dispositivo legal, já trazendo no interior a vontade maliciosa em desprestigiar a eficácia da norma.

Há, porém, a possibilidade de uma conduta culposa em que se evidencie a imprudência, a negligência ou imperícia, que pode projetar o fato como uma mera irregularidade e que merece tratamento diverso.

Afigura-se importante apontar outra modalidade de improbidade administrativa oriunda da Lei n. 10.257, de 10.07.2001, que regulamenta os Artigos n. 182 e 183 da Constituição Federal; estabelece no seu Art. n. 52, que incorrerão nessa conduta os prefeitos que violarem os dispositivos nele mencionados.

No que se refere ao dolo, para o direito administrativo é o método utilizado com base na má-fé, desonestidade e ilicitude, intencionado a produzir danos ao erário para auferir vantagem indevida em proveito próprio ou de terceiros. Dolo significa a intenção consciente de cometer ou assumir o risco de um ato ilícito, que pressupõe o conhecimento da natureza da ação ou conduta considerada ilegal. Para sua configuração, é necessário que estejam presentes a consciência e a vontade do agente no seu cometimento. Cumpre estabelecer que a intenção ou propósito, importa no objetivo típico ou ilegal perquirido na realização dos atos produzidos pelo agente. De modo que haverá dolo se o agente desencadear uma ação que tenha consciência da tipicidade ou ilicitude para direcionar sua ação no sentido de realizar os elementos do tipo que integram a sua caracterização.

É importante dizer também é que a intenção ou propósito, importa no objetivo típico ou ilegal perquirido na realização dos atos produzidos pelo agente. De modo que haverá dolo se o agente desencadear uma ação que tenha consciência da tipicidade ou ilicitude para direcionar sua ação no sentido de realizar os elementos do tipo que integram a sua caracterização.

Luiz Flávio Gomes *apud* Área Maria Ferraz de Sousa<sup>71</sup> no site JusBrasil comenta:

[...] é que se fala em dolo típico. Esse mesmo dolo é o genérico. Trata-se do requisito subjetivo geral exigido em todos os crimes dolosos: consciência e vontade de concretizar os requisitos objetivos do tipo. Por outro lado, o dolo específico está naqueles tipos penais em que se faz essa exigência; além do dolo genérico, há uma intenção especial do agente. O dolo específico está presente nos tipos penais incongruentes, objeto do nosso descomplicando há alguns dias. O tipo penal incongruente é aquele que exige além do dolo genérico uma intenção especial, um requisito subjetivo transcendental [...] (GOMES, L F.; SOUSA, AMF.).

4.3.5

Das

sanções

---

<sup>71</sup> GOMES, Luiz Flávio Gomes *apud* SOUSA, Área Maria Ferraz de. Princípio da insignificância. Furto com rompimento de obstáculo. Não reconhecimento. Site JusBrasil. Disponível em: <https://bit.ly/2ZJ9PpS> . Acesso em: 31 Jul. 2019.

A presente norma define as cominações punitivas ao responsável pelo cometimento de ato de improbidade administrativa, que consistem nas sanções especificadas neste dispositivo cuja aplicação poderá ser feita isolada ou cumulativamente, considerando o grau de gravidade do fato e a extensão do dano causado pela conduta ilícita do agente.

A sanção consiste numa penalidade imposta ao agente que transgrida uma norma, impondo-lhe a perda ou diminuição de um bem jurídico, prevista em lei com o objetivo de evitar novas infrações, além da função cautelar de finalidade intimidatória a todos os destinatários do estatuto punitivo visando evitar o cometimento de novas ilicitudes. As nações revistas nesta Lei de Improbidade Administrativa<sup>72</sup> podem ser classificadas pela sua natureza de variada ou gradativa, como:

- a) multa civil;
- b) suspensão dos direitos políticos e
- c) proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, cuja aplicabilidade dependerá da intensidade do grau de culpa, lesão ao erário e repercussão moral perante a sociedade. (LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992).

O que define a sua natureza ser variada ou gradativa é o fato da extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente. Essa dimensão de prejuízo suportado pela administração pública e vantagem econômica ou financeira auferida pelo agente público, possibilita a dosimetria adequada de uma reprimenda sancionatória de maior ou menor intensidade, no seu patamar mínimo, médio ou máximo, conforme sejam as circunstâncias do fato e infração cometida.

As sanções podem ter aplicação isolada ou cumulativa, a depender, evidentemente da gravidade da ilicitude apurada, da multiplicidade de resultados danosos à ética, à moral e ao patrimônio público em escala de grau variável à sua dimensão.

Dentro deste contexto é que a pena de multa civil pode variar no caso de enriquecimento ilícito (Art. n. 9) de zero a três vezes o valor do acréscimo patrimonial indevido captado pelo agente, enquanto os atos lesivos ao erário (Art. n. 10) até duas vezes o

---

<sup>72</sup> LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Planalto: Brasília. Disponível em: <https://bit.ly/1tQIPBb> . Acesso em: 31 Jul. 2019.

valor do prejuízo causado aos cofres públicos, e por último, os atos atentatórios aos princípios da administração pública (Art. 11), onde o valor da multa pode chegar até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

No que diz respeito à suspensão dos direitos políticos no caso do Art. 9º, fica entre 8 (oito) e 10 (dez) anos; enquanto no Art. 10 varia de 5 (cinco) a 8 (oito) anos, e na hipótese do Art. 11 de 3 (três) a 5 (cinco) anos. No que se refere à suspensão de contratar com o Poder Público no caso do Art. 9º o prazo é de 10 (dez) anos; em se tratando do Art. 10 o período é de 5 (cinco) anos, e relativo ao art. 11, o prazo é de 3 (três) anos. Quanto as sanções consideradas fixas ou imutáveis na sua dosimetria, aquelas penas objetivas específicas que não possuem graduação nas suas medidas, são: a) perda da função pública; b) ressarcimento integral do dano ao erário e c) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente, empregada, apenas, no caso do Art. n. 9º desta Lei.

Percebemos que são penas de natureza política (suspensão dos direitos políticos); político-administrativa (perda da função pública); administrativa (proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário), e civil (multa civil, ressarcimento integral do prejuízo e perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente).

Por conseguinte, as sanções graduadas e fixas poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumuladas sempre que for identificada lesão de bem jurídico tutelado da administração pública, considerando-se o enquadramento da conduta do agente público ou político que se emoldure nos tipos definidos por esta norma. Sobreleva consignar, por oportuno, que a sanção deverá observar o nexos de causalidade do ato ilícito com a conduta do agente e a extensão da lesividade suportada pelo órgão estatal, o que definirá o grau de variação qualitativo e quantitativo da pena a ser imposta.

#### 4.4 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Os aspectos ambientais envolvem, no seu conjunto, o desenvolvimento da atividade administrativa no que alude aos atos autorizativos ou licenciadores pelos órgãos públicos responsáveis, bem como o desempenho funcional na fiscalização de ocorrências

potencialmente prejudicial ou lesiva à integridade do meio ambiente, visto que, cabe ao Poder Público o controle, a proteção, vistoriar e inspecionar as normas disciplinadoras de regência.

O desatendimento da observância desses deveres funcionais, seja por conduta dolosa, quando se verifica a manifestação positiva de livre consciência no cometimento de ato ilícito, ou de erro grosseiro, poderá caracterizar a prática de atos de improbidade dos agentes públicos responsáveis pelos efeitos jurídicos de seus comportamentos no exercício de suas atividades no âmbito da administração pública. Registre-se que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade no trato dos assuntos de suas competências legais.

De forma que, cabe ao agente público cumprir todo o conjunto normativo para prevenir ou impedir qualquer dano ambiental na defesa da ordem jurídica e dos interesses do bem comum da coletividade. De modo que, se o agente público com essa incumbência de agir, atuar e desenvolver seu trabalho com inteireza na prescrição normativa especial de defesa e proteção do meio ambiente, incorrer em conduta desidiosa está infringindo os regramentos legais, atentando, assim, contra os princípios norteadores da administração pública, sujeita-se às punições previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Vidigal de Oliveira (1997, p.134), aponta que:

Além da incidência criminal ora retratada, a omissão das autoridades ambientais estaria a ensejar, também repercussão de índole administrativa, como as previstas na Lei n. 8.027/1990, que trata da conduta dos servidores públicos civis federais, e que prevê, inclusive a pena de demissão nos casos de 'procedimento desidioso, assim entendido a falta ao dever de diligência no cumprimento de suas atribuições', conforme art. 5º, parágrafo único, inc. IV, bem como a caracterização da improbidade administrativa, constituída por 'retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício', consoante disposto no art. 11, II, da Lei n. 8.429/1992. (VIDIGAL DE OLIVEIRA, 1997, p.134).

Outros autores, também, vislumbram a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa nas hipóteses de gestões desidiosas ou negligentes no trato da questão ambiental, dentre os quais pode-se mencionar Pazzaglini Filho (2007, p. 116):

[...], o dever jurídico de boa gestão ambiental deve imperar sempre na atuação dos agentes públicos, não lhes cabendo, nesse aspecto, qualquer margem de discricionariedade. E a violação deste dever constitucional, além de implicar na

reparação do dano ecológico causado, na responsabilidade civil do Estado perante os particulares lesados e na responsabilidade administrativa e, por vezes, penal do agente público responsável pela má gestão ambiental (Lei n. 9.605, de 12.2.1998), pode ensejar a aplicação das sanções estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 2.6.1992). (PAZZAGLINI FILHO, 2007, p. 116).

Importante assinalar que o gestor público tem a responsabilidade de concretizar com atos e obras, o conjunto normativo que versa sobre proteção do direito ambiental, em observância ao princípio constitucional da legalidade e seu compromisso com o bem comum. Portanto, é dever do administrador responsável atuar nos moldes da legislação de regência para preservar o meio ambiente com ações preventivas visando afastar riscos ou evidências previsíveis de intemperes naturais ou de condutas de terceiros.

De forma que, a sua omissão ou negligência importará na sua responsabilização pela Lei de Improbidade Administrativa, quando no seu inciso II, do Art. n. 11, prevê a prevaricação administrativa para enquadrar condutas dessa natureza. Saliente-se, por oportuno, que o cenário normativo e administrativo que envolvem os assuntos relativos ao meio ambiente versam sobre autorização, licenciamento, relatório de Impacto Ambiental (RIMA), avaliação de impacto ambiental (AIA), estudo de impacto ambiental (EIA), dentre outros documentos indispensáveis ao uso do solo, subsolo, da água, do ar e dos recursos naturais.

De forma que, o agente público agindo com dolo ou erro grosseiro na produção viciada desses documentos ou de outros prescritos pelo conjunto normativo está tipificando a conduta ímproba, que poderá enquadrar-se em atos de enriquecimento ilícito, danos ao erário ou violação aos princípios regedores da gestão pública. O terceiro favorecido, o *extraneus*, com o ato ilícito ou viciado, igualmente, será alcançado pelas sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa e, também, responsabilizado civilmente pelo dano coletivo ao meio ambiente.

Registre-se que a nossa Constituição Federal estabelece que “[...] 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 [...]”, e para assegurar a efetividade desse direito foram sancionadas diversas leis, a saber:

- a) Lei dos Agrotóxicos – número 7.802 de 10/07/1989.
- b) Lei da Área de Proteção Ambiental – número 6.902 de 27/04/1981.

- c) Lei das Atividades Nucleares – número 6.453 de 17/10/1977.
- d) Lei de Crimes Ambientais – número 9.605 de 12/02/1998.
- e) Lei da Engenharia Genética – número 8.974 de 05/01/1995, revogada pela Lei nº11.105/2005.
- f) Lei da Exploração Mineral – número 7.805 de 18/07/1989.
- g) Lei da Fauna Silvestre – número 5.197 de 03/01/1967.
- h) Lei das Florestas – número 4.771 de 15/09/1965, revogada pela Lei nº 12.651/2012
- i) Lei do Gerenciamento Costeiro – número 7.661 de 16/05/1988.
- j) Lei da criação do IBAMA – número 7.735 de 22/02/1989.
- k) Lei do Parcelamento do Solo Urbano – número 6.766 de 19/12/1979.
- l) Lei do Patrimônio Cultural – decreto-lei número 25 de 30/11/1937.
- m) Lei da Política Agrícola – número 8.171 de 17/01/1991.
- n) Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – número 6.938 de 17/01/1981.
- o) Lei de Recursos Hídricos – número 9.433 de 08/01/1997.
- p) Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição – número 6.803 de 02/07/1980.

Esse conjunto de normas confere à edição de sucessivos atos de licenciamento ou de autorização de instalações de empresas, indústrias, construções e edificações, cujas condições e requisitos devem ser observados para suas outorgas, evitando, portanto, situações ou condutas que possam ser danosas ao meio ambiente. Desta forma, o Poder Público por intermédio de seus órgãos destinados ao controle, à proteção e fiscalização exercem suas funções institucionais mediante a observância dos princípios constitucionais, leis e regulamentos, de modo que o desatendimento dos regramentos, que não se apresenta como meras irregularidades, poderá ensejar a configuração de ato de improbidade administrativa.

Outra situação capaz de proporcionar a caracterização da conduta de improbidade administrativa é na hipótese de omissão da obrigação de coibir administrativamente práticas

lesivas em desfavor do meio ambiente, danificando-o ou degradando, de modo que lhe causa dano potencial à sua integridade.

A conceituação de dano para o professor Leite (2000, p. 97) é que “[...] dano é toda a ofensa a bens ou interesses alheios protegidos pela ordem jurídica [...]”. A Lei de Improbidade Administrativa contém a tipificação de prevaricação administrativa (Art. 11, II) que alcance o agente que deixa de cumprir ato de ofício, retardando-o ou deixando-o de cumpri-lo. A Lei nº 6.938/1981 traz uma situação que bem se ajusta ao tipo acima, quando penaliza o poluidor que expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver tornando mais grave situação de perigo existente a pena privativa de liberdade e multa, e estende ao agente público o mesmo crime que deixar de promover as medidas tendentes a impedir a prática das condutas delituosas nele descrito (Art. n. 15, § 2º). Nessas circunstâncias, além da reprovação penal, a autoridade estaria incorrendo, também, em ato de improbidade administrativa.

Outra situação que possibilita a tipificação de improbidade administrativa, por prevaricação administrativa, é a prevista pela Lei nº 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, quando assegura que “qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício de seu poder de polícia” e “[...] autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental, é obrigada a promover sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade [...]”. (Art. n. 70 §§ 2º 3º).

A norma ao estabelecer que a promoção da apuração é imediata, mediante processo próprio, seu retardamento sem motivação plausível resultará em ato de improbidade administrativa, se dessa demora importar em dano ao meio ambiente ou à administração pública. No que se refere à Lei n. 7.735/1989, que criou o IBAMA, atribuiu-lhe exercer o poder de polícia ambiental cuja atuação desidiosa ou negligente de seus agentes também será alcançada pela Lei de Improbidade Administrativa.

Além desse poder policial, competem-lhe atribuições relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente, de forma que o descumprimento das regras instituídas, protocolos e procedimentos, poderá igualmente ser objeto de aplicação da Lei de Improbidade Administrativas, conforme a natureza da conduta desenvolvida pelos seus agentes.

Para fins legais é preciso destacar alguns conceitos que retratam que meio é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas e os danos que lhe causam lesão se constituem em degradação da qualidade ambiental com a alteração adversa das características do meio ambiente. A poluição é a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que, direta ou indiretamente, prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população. Merece pontuar que a normatividade de regência considera poluição as atividades que prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, criem condições adversas às atividades sociais e econômicas, que afetem desfavoravelmente a biota, que vem a ser é o conjunto de seres vivos de um ecossistema, o que inclui a flora, a fauna, os fungos e outros grupos de organismos, ou ainda, que afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente.

Assim, é possível deduzir que a previsibilidade da ocorrência de ato de improbidade administrativa por ato comissivo, ato positivo, ou omissivo, ato negativo, da autoridade competente da administração dos órgãos ambientais. A conduta comissiva decorrerá da inobservância da garantia do devido processo mediante o ultraje de procedimentos, protocolos e formalidades necessárias à eficácia do ato ou processo administrativo, afetando-lhe seu objetivo legal de proteção do meio ambiente.

Nestas circunstâncias, o que se vislumbra é o agente público praticando ato visando a fins diversos daquele previsto, seja de forma explícita ou implícita, pelos objetivos normativos em proteção ao meio ambiente, ou ainda, o vício de forma sob o pretexto interpretação equivocada para dispensar a observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à efetividade do ato administrativo.

Acrescente-se a este comportamento adoção de medidas inócuas ou inúteis que não produzam resultados exitosos nas diligências adotadas, revelando a inexistência dessa motivação supérflua, mas que, em virtude da sua aplicação os esforços, foram debalde em favor da causa ambiental. A conduta omissiva estará evidenciada quando o agente público retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, no período estipulado em norma ou sem esta previsão, evidenciar-se o prolongamento demasiado, que tenha causado situação desfavorável ao meio ambiente.

Desta forma, a omissão da obrigação de reprimir administrativamente as ações lesivas contra o meio ambiente sob o subterfúgio dos mais variados argumentos evasivos visando

explicar a incúria e, muitas vezes, invocando as condições precárias de trabalho e desaparelhamento estatal, são elementos que se integram na constituição de base jurídica para o enquadramento na tipicidade dos atos de improbidade administrativa ambiental. É importante salientar que o tipo previsto pelo Art. n. 11 desta Lei, por manifestação jurisprudencial exige a presença do dolo genérico para sua configuração, que tem a sua manifestação exteriorizada pela vontade consciente de violação desse princípio, cuja ciência não pode ser elidida em razão do grau de conhecimento do agente público para o exercício de sua atividade funcional.

O autor Enrique Bacigalupo (1994, p. 103) registra, portanto, que, “[...] dolo é o conhecimento e a vontade de realização do tipo. Em outras palavras é a atitude subjetiva de decidir-se pela execução de uma ação lesiva a um bem jurídico, quer dizer, de uma ação que realiza um tipo penal [...]”. Com efeito, a conduta dolosa se apresenta evidenciada para fins de configuração do tipo previsto pelo Art. n. 11, I e II, desta Lei, quando o agente incorre em desvio de finalidade ou ilegalidade do objeto, ou ainda em prevaricação administrativa, por sua vontade consciente de afrontar a ideologia dessas normas, assumindo de forma deliberada o resultado ilícito que macula a inteireza do ato jurídico perfeito.

Assim, fica estampado que, mesmo ciente da ilicitude, seu desejo de agir de forma comissiva contrário a lei, ou de maneira omissiva, negando-se a cumpri-la, este comportamento voluntário exterioriza o dolo genérico da sua conduta ilícita. Afora esse contexto ou inserindo-se nele, se a conduta do agente público foi motivada por auferir vantagem indevida em razão do exercício de cargo para contribuir para uma situação danosa ao interesse ambiental, tem-se o enquadramento no Art. n. 9 da Lei de Improbidade Administrativa.

Como se vê, a tutela da probidade administrativa ambiental objetiva reprimir mediante a aplicação das sanções previstas, aqueles que agem com deslealdade as Instituições Públicas por meio de práticas ardilosas que se revestem de ilegalidade qualificada pela má fé e desonestidade. Quando a Lei de Improbidade Administrativa descreve, para sua configuração, a conduta de agente público que atenta contra os princípios norteadores da administração pública por qualquer ação (dolo) ou omissão (culpa), abrange, igualmente, aqueles que atuam de forma inoperante pela sua ineficiência ou desleixo.

É a hipótese de quebrantar o princípio constitucional da eficiência que se traduz em rapidez, prestatividade, boa qualidade do serviço e produtividade, assim como bom

rendimento funcional. Um resultado negativo da atividade funcional para a administração pública proveniente da ausência desses predicativos enseja a responsabilização do agente público responsável porque, além do imperativo constitucional, o Estatuto do Servidor Público Federal preceitua que dentre os deveres do servidor está o de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo (Art. n. 116, I).

Ajusta-se à conduta de improbidade administrativa ambiental aquela praticada pelo agente público que ocasione dano físico ou moral ao meio ambiente. A lesão física ao meio ambiente na definição de Édis Milaré (2011, p. 1119), o “[...] dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação – alteração adversa ou *in pejus* – do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida [...]”.

Como se vê, a lesão ao meio ambiente é a degradação da qualidade ambiental em razão dos prejuízos causados aos recursos ambientais. Luiz Júnior (2005) explica que o dano moral ambiental, por sua vez, diz respeito a todo prejuízo que tenha cunho extrapatrimonial, causado à coletividade, em virtude de ofensa ao meio ambiente. Portanto, o dano moral ambiental é:

[...] a lesão que desvaloriza imaterialmente o meio-ambiente ecologicamente equilibrado e também os valores ligados à saúde e à qualidade de vida das pessoas. Se o meio-ambiente é um direito imaterial, incorpóreo, de interesse da coletividade, pode ele ser objeto do dano moral, pois este é determinada pela dor física ou psicológica acarretada à vítima. É possível afirmar a partir daí, que a degradação ambiental geradora de mal-estar e ofensa à consciência psíquica das pessoas físicas ou jurídicas pode resultar em obrigação de indenizar aos seus geradores. (LUIZ JÚNIOR, 2005).

Desta maneira, para infligir reprovação à conduta do agente público, por um lado, a via adequada é ação de improbidade administrativa; por outro, objetivando-se a reparação moral ou patrimonial, o instrumento processual próprio é a ação civil pública. Neste sentido impende-se a transcrição da orientação jurisprudência, conforme apelação cível que teve como relator o desembargador Edilson Olímpio Fernandes, da 6ª Câmara Cível, com julgamento em 4 de dezembro de 2018 e súmula publicada no dia 14 de dezembro de 2018:

■ Constatação de irregularidades ambientais. Improbidade configurada. O apelado, na qualidade de Prefeito, deixou de zelar pelos interesses municipais, causando dano ao erário consistente nas multas ambientais aplicadas, porquanto, por três vezes, lhe foi dada a oportunidade de recorrer, pleitear a reconsideração ou firmar Termo de

Ajustamento de Conduta para eximir a municipalidade de arcar com as penalidades, mas o mesmo não o fez. O agente público ainda não demonstrou ter realizado esforços para minorar os danos ambientais constatados, agindo de forma a violar o princípio da eficiência, além de trazer prejuízos insanáveis não só para o meio ambiente, mas também para a população local, como a proliferação de doenças graves. Os fatos devidamente comprovados nos autos evidenciam a relação de contrariedade entre a omissão do réu com o ato ímprobo previsto no artigo 11, 'caput' e inciso II, da Lei nº 8.429/92. Ao cominar a sanção por prática de ato de improbidade administrativa, deve o Julgador analisar a lesividade e a probabilidade da conduta do réu, o elemento volitivo e a consecução do interesse público, de modo a adequar a pena ao caso concreto, sempre com caráter inibitório de futuras práticas lesivas ao erário e ao princípio da moralidade administrativa. (TJMG – Apelação Cível 1.0431.12.000421-0/002, Relator (a): Des. (a) Edilson Olímpio Fernandes, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 04/12/2018, publicação da súmula em 14/12/2018)

Com relação as irregularidades ambientais a apelação cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ/MG), que teve como relator o desembargador Edilson Olímpio Fernandes, da 6ª Câmara Cível, julgado em 4 de dezembro de 2018 e súmula publicada em 14 de dezembro de 2018:

■ Constatação de irregularidades ambientais. Improbidade configurada. O apelado, na qualidade de Prefeito, deixou de zelar pelos interesses municipais, causando dano ao erário consistente nas multas ambientais aplicadas, porquanto, por três vezes, lhe foi dada a oportunidade de recorrer, pleitear a reconsideração ou firmar Termo de Ajustamento de Conduta para eximir a municipalidade de arcar com as penalidades, mas o mesmo não o fez. O agente público ainda não demonstrou ter realizado esforços para minorar os danos ambientais constatados, agindo de forma a violar o princípio da eficiência, além de trazer prejuízos insanáveis não só para o meio ambiente, mas também para a população local, como a proliferação de doenças graves. Os fatos devidamente comprovados nos autos evidenciam a relação de contrariedade entre a omissão do réu com o ato ímprobo previsto no artigo 11, 'caput' e inciso II, da Lei nº 8.429/92. Ao cominar a sanção por prática de ato de improbidade administrativa, deve o Julgador analisar a lesividade e a reprovabilidade da conduta do réu, o elemento volitivo e a consecução do interesse público, de modo a adequar a pena ao caso concreto, sempre com caráter inibitório de futuras práticas lesivas ao erário e ao princípio da moralidade administrativa. (TJMG – Apelação Cível 1.0431.12.000421-0/002, Relator (a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 04/12/2018, publicação da súmula em 14/12/2018).

Sobre o licenciamento ambiental o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na apelação cível, que teve como relator a desembargadora Ana Paul Caixeta, da 4ª Câmara Cível, julgado no dia 25 de outubro de 2018 e súmula publicada no dia 30 de outubro de 2018:

■ Licenciamento ambiental. Construção de empreendimento de grande impacto. Shopping center. Ausência de observação da legislação de regência. Dentre as

medidas que visam a preservação ambiental pelo Poder Público, encontra-se a necessidade de obtenção de licenciamento ambiental para a instalação e a operação de atividades e empreendimentos considerados nocivos, poluidores ou que causem grande impacto à flora e à fauna. Não se pode olvidar, também, que o direito ao meio ambiente equilibrado deve ser assegurado em seu viés urbano, mediante a adoção de políticas controladas e racionalizadas de expansão. Nos moldes do art. 2º da Resolução CONAMA nº 237/97, “a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis”. Na hipótese dos autos, é forçoso concluir que o empreendimento, cuja instalação pretendia a quarta ré, dependia de licenciamento ambiental a ser concedido pelo órgão municipal competente, que deveria observar todas as etapas listadas pelo art. 10 da Lei nº 6.938/81, publicandose o pedido em jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente, a fim de que os princípios da transparência e da publicidade fossem regularmente observados pela Administração Pública. O órgão municipal competente deveria, também, exigir os estudos necessários para a avaliação do pedido, resguardando o direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para a instalação do denominado empreendimento de impacto, exige a Lei Municipal nº 4.708/08 a elaboração de estudos diversos, com o objetivo de subsidiar a decisão a respeito da concessão da licença ambiental e para que se verifique a sustentabilidade e consequente viabilidade do projeto apresentado pelo particular interessado. A responsabilidade pela proteção ao meio ambiente e pelo combate à poluição em qualquer de suas formas é atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 23, inciso VI, da Carta Maior de 1.988), cabendo aos entes da Federação a adoção de medidas, em atuação conjunta, que visem, efetivamente, à manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A existência de legislação prévia é condição “sine qua non” para que as taxas previstas pela Resolução CONAMA nº 237/97 e pela Deliberação Normativa nº 74/04, vigente à época, sejam cobradas, a teor do art. 3º do Código Tributário Nacional. - Doutrina e jurisprudência (TJMG – Apelação Cível 1.0525.12.022355-3/003, Relator (a): Des. (a) Ana Paula Caixeta, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/10/0018, publicação da súmula em 30/10/2018)

O Relator Júnior Alberto do Tribunal de Justiça do Acre, na comarca de Rio Branco, comentou na 2ª Câmara Cível, sobre a concessão prévia ambiental julgou, no dia 26 de junho de 2018 e registrado no dia 28 de junho de 2018:

■ Concessão prévia ambiental. Empreendimento da cidade do povo. Improbidade administrativa ambiental. Não configurada. A licença ambiental não pode ser confundida com a licença administrativa, que é ato vinculado por excelência, devido aos princípios próprios que regem o Direito Ambiental. O EIA/RIMA volta-se precipuamente a trazer elementos para subsidiar a decisão administrativa, a qual, num primeiro momento, será voltada para a concessão ou não da licença prévia. Embora o agente público tenha cometido um erro funcional grave ao conceder a Licença Prévia para o empreendimento da Cidade do Povo com algumas pendências a serem observadas no EIA/RIMA e ainda no procedimento administrativo correlato, tal fato por si só não constitui ato ímprobo, notadamente porque a improbidade representa uma imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário, e não uma simples ação ilegítima, ou inobservância às regras administrativas, até porque faltas funcionais são corrigíveis pelas vias administrativas, sem atrair as

sanções da Lei 8.429/92, que se destinam a punir não a simples ilegalidades sem qualquer consequência concreta, mas sim a desonestidade, e o desrespeito e pouco caso com a coisa pública. Não há como presumir o dolo pelo simples descumprimento da legislação ambiental se não há sequer indícios de favorecimento ou conluio para a obtenção de vantagem ilícita. Recurso conhecido e, no mérito, desprovido. Reexame Necessário improcedente. (TJAC – Relator (a): Júnior Alberto; Comarca: Rio Branco; Número do Processo:0706766-07.2012.8.01.0001; Órgão julgador: Segunda Câmara Cível; Data do julgamento: 26/06/2018; Data de registro: 28/06/2018).

#### 4.4.1 Cumulação dos crimes ambientais com improbidade administrativa

Os crimes ambientais no Brasil têm apresentado um crescimento que vem sobrecarregando as autoridades incumbidas da sua repressão em razão da desproporcionalidade entre o efetivo de recursos humanos e limitações de equipamentos, com a demanda de um território da grandeza do nosso país. A Lei n. 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesiva ao meio ambiente tipifica,

[...] quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la [...]. (LEI Nº 9.605/1998. - ART. 2º).

A referida norma preceitua, também, que,

[...] as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade. E que, a A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato [...]. (LEI Nº 9.605/1998. - Art. 3).

O diploma penal especial cataloga, dentre outros, como crimes contra a fauna:

Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida;

Art. 33. Provocar, pela emissão de efluentes ou carreamento de materiais, o perecimento de espécimes da fauna aquática existentes em rios, lagos, açudes, lagoas, baías ou águas jurisdicionais brasileiras;

Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Art. 38-A. Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção;

Art. 39. Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente;

Art. 40. Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização;

Art. 44. Extrair de florestas de domínio público ou consideradas de preservação permanente, sem prévia autorização, pedra, areia, cal ou qualquer espécie de minerais;

Art. 45. Cortar ou transformar em carvão madeira de lei, assim classificada por ato do Poder Público, para fins industriais, energéticos ou para qualquer outra exploração, econômica ou não, em desacordo com as determinações legais.

Art. 50. A. Desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente

A punição por infração a esses tipos penais será aumentada de um sexto a um terço se do fato resulta a diminuição de águas naturais, a erosão do solo ou a modificação do regime climático; ou se o crime for cometido: a) no período de queda das sementes; b) no período de formação de vegetações; c) contra espécies raras ou ameaçadas de extinção, ainda que a ameaça ocorra somente no local da infração; d) em época de seca ou inundação; e) durante a noite, em domingo ou feriado.

As condutas penais para os crimes de poluição e outros crimes ambientais, dentre os mais graves, estão:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

Art. 56. Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos.

Os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, dentre outros, destacam-se:

Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar:

I - Bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial;

II - Arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial:

Art. 63. Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida.

Na capitulação dos crimes contra a Administração Ambiental, em razão de gravidade dos fatos e punição mais severa, incumbe mencionar:

Art. 66. Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental:

Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:

Art. 69-A. Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão.

Observamos assim os tipos penais relativamente contra a fauna, produção de poluição ambiental, os delitos contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural tem como sujeitos ativos qualquer pessoa física ou jurídica. Por outro lado, os crimes contra a Administração Ambiental são de mãos próprias, aqueles que só podem ser cometidos por agentes públicos dos órgãos de controle ambiental.

Estes agentes públicos que incorrem em crimes contra a Administração Pública estão sujeitos, também, à Lei de Improbidade Administrativa. Como verificamos pela narrativa de comportamentos de agente públicos que, agindo com dolo ou culpa, no trato de autorizações ou licenciamentos ambientais, importará na responsabilização pelos atos improbidade administrativa, e cumulativamente, por imputação penal previsto na legislação especial.

Registramos que a condenação por ato de improbidade administrativa se opera na esfera civil, política e administrativa, que é autônoma em relação ao campo penal, não se configurando, por conseguinte, a hipótese de duplicidade de penas pelo mesmo fato, porque são de diferentes ramos do direito.

Essa diferenciação se apresenta clara quando uma norma protege probidade administrativa e a integridade do patrimônio público com aplicação de sanção que suspende direitos políticos para afastar o indigitado agente público do âmbito da vida política e administrativa, confere a garantia ao direito imprescritível de perquirir o ressarcimento ao erário da subtração efetivada, a sua proibição de contratar com o Poder Público, inclusive na condição de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, o pagamento de multa civil e a perda da sua função pública, enquanto no campo criminal ocorre à aplicação da pena de reclusão e de multa, portanto, privativa do direito de liberdade ou, ainda, pena de detenção ou restritivas de direito.

Essa distinção entre sancionamento por ato de improbidade administrativa e a reprimenda penal está delineada pela Constituição Federal, cujo dispositivo está assim redigido:

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:

§ [...]

§ 4º – Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O texto constitucional não permite outra leitura literal no sentido de que a lei especial preceitua as sanções de suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, medidas repressivas no campo civil, administrativo e do direito político para aqueles que se conduzirem de forma desonesta ou com má-fé no trato da coisa pública, sem prejuízo da ação penal cabível. Portanto, a conduta ilícita reclama a ação político-administrativa e a criminal.

Sobre a temática de validade das sanções civis previstas na aludida norma, o STF assim decidiu:

As sanções civis impostas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992 aos atos de improbidade administrativa estão em sintonia com os princípios constitucionais que regem a administração pública. (RE 598.588-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-2-2010, Segunda Turma, DJE de 26-2-2010.)

Dessa forma, a Carta Política ao estabelecer, além das reprimendas no âmbito civil, administrativo e dos direitos políticos, na forma e gradação previstas em lei, no caso, tratando das sanções aos atos de improbidade administrativa descreve as condutas e situações para sua aplicação, que “[...] sem prejuízo da ação penal cabível [...]”, para instituir autonomia na responsabilização penal derivada do malfeito cometido.

Aqui o legislador constituinte acresceu que, além das sanções civis, o agente público flagrado em malfeitos na administração pública responde também na esfera da ilicitude penal pela conduta imputa assemelhada tipificada por norma criminal, seja do Código Penal ou de lei especial ou esparsa vigente no ordenamento jurídico.

Como observamos é a própria Constituição que define a responsabilização do ato de improbidade perpetrado com sanções civis, sem prejuízo da ação penal cabível oriunda do mesmo ato ou conduta do agente ou funcionário público, cuja tipificação se enquadre na norma penal ordinária ou especial.

Com efeito, havendo identidade dos ilícitos administrativos com as condutas penais, descritas no rol dos crimes ambientais, é dever do órgão do Ministério Público promover a ação penal pública incondicional, denunciando os autores do ato de improbidade administrativo.

Diferentemente das sanções civis, políticas ou patrimoniais impostas pela procedência da ação de improbidade administrativa, a ação penal importará na aplicação da pena privativa de liberdade, além de multa, portanto, são resultados da mesma conduta fática, mas com reprimendas revestidas de conteúdos expiatórios diferenciados em campos de aplicação diversos.

No que se refere ao cometimento de crime ambiental, vale destacar os seguintes julgados abaixo. O primeiro do relator Ministro Nefi Cordeiro, da 6ª turma do STJ, julgado em 14 de maio de 2019 e publicado no Diário de Justiça no dia 21 de maio de 2019:

AGRAVOS REGIMENTAIS NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CRIME AMBIENTAL. EXECUÇÃO PROVISÓRIA. PENA RESTRITIVA DE DIREITOS.

IMPOSSIBILIDADE. ART. 54, § 3º, DA LEI 9.605/98. AUTORIA E MATERIALIDADE. REVISÃO. NÃO CABIMENTO. SÚMULA 7/STJ. PENA-BASE ACIMA DO MÍNIMO LEGAL. FUNDAMENTOS CONCRETOS. POSSIBILIDADE. AGRAVOS IMPROVIDOS. 1. Ressalvada compreensão pessoal diversa, a Terceira Seção, no julgamento do EResp 1.619.087/SC, na sessão de 14/06/2017, adotou a orientação em relação à impossibilidade de execução provisória da pena restritiva de direitos, sendo indispensável, em tais casos, o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, nos termos do art. 147 da Lei de Execução Penal. 2. Esse entendimento foi reafirmado pela Terceira Seção desta Corte no julgamento no AgRg no HC 435.092/SP. 3. Enquanto o caput do art. 54 da Lei Ambiental traz crime material (resultado de poluição com danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora), seu § 3º trata do crime omissivo próprio (deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente) como perigo concreto (risco de dano ambiental grave ou irreversível). 4. A imputação dos autores não é do resultado de dano, mas de sua configuração concreta de perigo, efetivamente demonstrada - aliás, não só o perigo, como o próprio dano ambiental grave. 5. Tendo as instâncias ordinárias, soberanas na análise das provas dos autos, concluído que ambos os réus se omitiram por não adotarem medidas de precaução exigidas pela autoridade ambiental para evitar riscos de grave dano ao ambiente, não há como rever essa conclusão na via eleita, ante o óbice da Súmula 7/STJ. 6. Não se presta o recurso especial à revisão da dosimetria das penas estabelecidas pelas instâncias ordinárias. Contudo, a jurisprudência desta Corte admite, em caráter excepcional, o reexame da aplicação das penas nas hipóteses de manifesta violação dos critérios dos arts. 59 e 68 do Código Penal, sob o aspecto da ilegalidade, nos casos de falta ou evidente deficiência de fundamentação ou ainda de erro de técnica. 7. Mostra-se idônea a valoração negativa da culpabilidade fundamentada em dado concreto, consubstanciado na omissão reiterada em não adotar as cautelas necessárias a evitar dano ambiental grave, bem como a negatização das consequências do crime, tendo em vista seu impacto, a relevância do evento danoso, o assoreamento e o lançamento de dejetos em Igarapé. 8. A pena de multa aplicada à empresa se mostrou devidamente fundamentada pelo proporcional dano de poluição ambiental, uma vez que, mesmo ciente de que os dejetos oriundos do abate de animais estavam sendo despejados em Igarapé, não cessou o abate, nem minimizou o dano, dando continuidade à linha de produção no intento de evitar prejuízo financeiro. 9. Agravos regimentais improvidos. (STJ - AgRg no AREsp 1341076/AC, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 14/05/2019, DJe 21/05/2019).

O embargo de declaração no agravo regimental especial, proferido pelo relator Ministro Jorge Mussi, da 5ª turma, julgado no dia 7 de maio de 2019 e divulgado no Diário de Justiça no dia 14 de maio de 2019:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CRIMES AMBIENTAIS. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO NO JULGADO. REDISSCUSSÃO DO ENTENDIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. ACLARATÓRIOS REJEITADOS. 1. A ausência, no acórdão, de quaisquer dos vícios elencados no art. 619 do Código de Processo Penal, torna inviável o acolhimento dos embargos declaratórios opostos. 2. Na espécie, inexiste a omissão apontada pela defesa, tendo o acórdão embargado apreciado a insurgência de forma clara e fundamentada, não sendo possível, em embargos de declaração, rediscutir o entendimento adotado, sequer para fins de prequestionamento. 3. O debate prévio das matérias é necessário para o conhecimento do recurso especial, inclusive quando tratar-se de questões de ordem pública. 4. O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que "em

crimes ambientais, embora incabível a imposição de penas privativas de liberdade às pessoas jurídicas, o prazo prescricional deve obedecer à regra do art. 109, parágrafo único, do CP, que estabelece serem aplicáveis, às sanções restritivas de direitos, os mesmos prazos definidos para a prescrição da pena corporal."(AgRg no REsp 1712991/SP, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 11/09/2018, DJe 28/09/2018), fundamento que demonstra a ausência de qualquer ilegalidade no acórdão recorrido. 5. Embargos de declaração rejeitados. (STJ – Edcl no AgRg no AgRg no AREsp 1289926/RS, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 07/05/2019, DJe 14/05/2019)

Com relação ao conflito negativo de competência do crime contra a ordem tributária (Art. 2º, I, da Lei n. 8.137/90, o relator ministro Joel Ilan Paciornik, julgado em 13 de março de 2019 e publicado no dia 25 de março de 2019:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. CRIME CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA. ART. 2º, I, DA LEI N. 8.137/90. INSERÇÃO DE DADOS FALSOS EM SISTEMA OFICIAL DE CONTROLE DO IBAMA, COM VISTAS A REDUZIR A BASE DE CÁLCULO DA TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL (TCFA). INTERESSE DIRETO DA AUTARQUIA QUE TAMBÉM FIGURA COMO BENEFICIÁRIA DA RECEITA OBTIDA COM A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA. PREJUÍZO CONCRETO VERIFICADO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL (ART. 109, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - CF). 1. Conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o fato de um sistema ter sido implantado e administrado pelo IBAMA não tem o condão de determinar a competência da Justiça Federal, porquanto a preservação do meio ambiente é matéria de competência comum da União, Estados e Municípios. Em outras palavras, não basta o interesse genérico da União, há de se perquirir a presença de elementos concretos que demonstrem a presença de interesse direto e específico. Precedentes. 2. A inserção de informação falsa em sistema oficial de controle do IBAMA, a fim de reduzir a base de cálculo da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), consubstancia crime de competência federal, notadamente porque a conduta implica prejuízo concreto ao ente federal, uma vez que a autarquia figura com destinatária de parte da receita obtida com a sua arrecadação. Precedente: CC 160.704/PE, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 28/11/2018, DJe 5/12/2018 3. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo Federal da 4ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Estado de Pernambuco, o suscitante. (STJ - CC 160.423/PE, Rel. Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/03/2019, DJe 25/03/2019).

Sobre a construção e ampliação de empreendimentos imobiliários, o STJ de Santa Catarina e o ministro relator Reynaldo Soares da Fonseca julgou em 16 de maio de 2017 o recurso ordinário 49.909, publicado no dia 21 de junho 2017:

DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CRIMES AMBIENTAIS. LEI 9.605/98. CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS

"SEM A DEVIDA AUTORIZAÇÃO OU EM DESACORDO COM ELA", AFETANDO FAUNA, FLORA E CURSOS D'ÁGUA DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PRETENSÃO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. PRESCRIÇÃO. ATIPICIDADE DE CONDUTAS: INEXISTÊNCIA. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA POR CRIMES AMBIENTAIS OMISSIVOS IMPRÓPRIOS. ARTS. 48 E 63 DA LEI 9.605/98: DELITOS AUTÔNOMOS. IMPOSSIBILIDADE DE CONSUNÇÃO. 1. Inadmissível a manifestação de Tribunal sobre a prescrição de delitos se o tema não foi ainda objeto de exame no primeiro grau de jurisdição, sob pena de indevida supressão de instância. Tanto é assim que, no caso concreto, após a devida provocação das recorrentes, o juízo de 1º grau, em decisão superveniente à impetração da segurança, reconheceu a prescrição de diversos dos delitos a elas imputados na denúncia, remanescendo apenas seu interesse em recorrer dos delitos ambientais advindos da construção de um hotel em área de preservação permanente, com supostas licenças falsas e obtidas mediante alegado suborno (arts. 38 e 48 da Lei 9.605/98), assim como daqueles decorrentes da construção, em área de preservação permanente (restinga) e em terras de marinha, de 'postos de praia/restaurantes/beach points/beach clubs', que foram, também, "ampliados além do permissivo constante da matrícula imobiliária" (arts. 48 e 60 da Lei 9.605/98). 2. Não há como se reconhecer a atipicidade da conduta de construir hotel em área de preservação permanente, por suposta ausência do elemento objetivo "dano à floresta e a outras formas de vegetação", pelo simples motivo de que a construção se deu concomitantemente com a celebração de Termo de Acordo com o Ministério Público referente à área. 3. A existência de Termo de Acordo celebrado com o Parquet não constitui autorização para toda e qualquer atividade que venha a ser desempenhada na área e somente justifica a suspensão da punibilidade dos delitos do art. 38 e do art. 48 da Lei 9.605/98 enquanto os compromissos ali ajustados estejam sendo cumpridos pelos depredadores. Ora, se, a despeito da existência do referido Termo, o Parquet ajuizou ação penal contra as recorrentes, é de se presumir que ditos compromissos vêm sendo descumpridos ou não estão sendo cumpridos a contento. Ilidir tal presunção demandaria a realização de prova pericial não admissível na via estreita do mandamus. 4. A existência de prévia autorização da Gerência de Patrimônio da União em Santa Catarina, permitindo a ocupação das áreas em que foram construídos 'postos de praia/restaurantes/beach points/beach clubs' por si só não implica atipicidade da conduta do art. 60 da Lei 9.605/98, se a edificação ou intervenção em áreas de proteção permanente, mesmo estando elas localizadas em terrenos de marinha, demanda, também, prévia autorização do órgão de fiscalização ambiental competente, o que as recorrentes não afirmaram deter. De mais a mais, no caso concreto, além de a alegada autorização do órgão federal não ter sido juntada com a inicial da impetração, os termos do acordo e a narrativa da denúncia indicam que foram erguidas e ampliadas construções além do permissivo legal, bem como que as áreas adjacentes são utilizadas para a colocação de equipamentos, inclusive banheiros químicos, não sendo possível afirmar, de plano, que houve autorização para tal tipo de utilização da área. 5. A parte final do art. 2º da Lei 9.605/98, que trata da omissão penalmente relevante dos diretores, administradores e gerentes das pessoas jurídicas, não implica exclusão da responsabilização da pessoa jurídica pela omissão imprópria, mas, sim, estende a possibilidade de imputação pela prática delitiva a seus gerentes e administradores. Precedentes desta Corte. 6. As condutas do art. 48 da Lei 9.605/98 (Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação) e do art. 63 da mesma Lei (Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida) são autônomas, não se podendo tratar a primeira delas como crime meio para a construção ou alteração de edificação. Reforça essa ideia o fato de que o crime previsto no art. 48 da Lei de Crimes Ambientais é delito permanente, cuja potencialidade lesiva se protraí no tempo, não se esgotando na construção de edificação. Precedentes desta Corte. 7. Recurso a que se nega provimento. (STJ - RMS 49.909/SC, Rel. Ministro

REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 16/05/2017, DJe 21/06/2017).

O Tribunal Regional Federal (TRF1) por meio da juíza federal relatora Maria Cândida Carvalho Monteiro de Almeida, julgou no dia 18 de dezembro de 2018:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE DEMISSÃO. DO PAD POR CONTA DE PROCESSO CRIMINAL APURANDO MESMO FATO. DESNECESSIDADE. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS CRIMINAL E ADMINISTRATIVA. LEGALIDADE DA PROVA EMPRESTADA. SENTENÇA MANTIDA. 1. Trata-se de recurso de apelação interposto pelo autor em face de sentença que julgou improcedente o pedido formulado na inicial, que objetiva a nulidade do Processo Administrativo Disciplinar nº 02001.005842/2012-15, que culminou com a aplicação da penalidade de demissão ao apelante. 2. No caso dos autos, foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar - PAD em face do apelante, Técnico Ambiental do IBAMA, visando a apurar fatos relacionados ao envolvimento do autor em crimes contra a Administração Pública, decorrentes da operação "Salmo 96:12", desencadeada pela Polícia Federal, em Roraima, com a finalidade de investigar um sistema de fraudes e corrupção que visava dar aparência de legalidade a desmatamentos irregulares no referido Estado. 3. Quanto à utilização em processo administrativo de prova emprestada produzida em inquérito policial, a jurisprudência pátria entende pela sua possibilidade, desde que tais provas sejam submetidas ao contraditório e à ampla defesa. Nesse sentido, este TRF1 já se manifestou no sentido de ser "legal a utilização de prova emprestada de inquérito policial ou de outro processo judicial ou administrativo, desde que seja tal prova tenha sido regularmente produzida na origem e disponibilizada no processo disciplinar, de modo a se permitir às partes o exercício do contraditório e da ampla defesa" (AC 0005509-90.2014.4.01.3900, Desembargador Federal Jamil Rosa de Jesus Oliveira, TRF1 - Primeira Turma, e-DJF1 Data: 22/11/2017). Precedentes do STF, STJ e deste TRF1. 4. Destaque-se também que o STJ e está Corte possuem entendimento firme no sentido de que as esferas criminal e administrativa são independentes, não sendo necessário o sobrestamento do procedimento administrativo disciplinar até o trânsito em julgado da ação penal, não havendo se falar em ofensa ao princípio da presunção de inocência. Precedentes do STJ e desta Turma. 5. Quanto à alegação de que a Administração está vinculada à orientação de que "A demissão de servidor pela prática de crime contra a administração pública deve ser precedida de condenação transitada em julgado" (Parecer AGU GQ-124), tem-se que essa orientação apenas se aplica quando a demissão se basear no art. 132, inciso I, da Lei 8.112/1990, o que não se verifica no caso presente. 6. Apelação desprovida. (TRF1 - 0003461-97.2015.4.01.4200 – AC - rel. JUÍZA FEDERAL MARIA CANDIDA CARVALHO MONTEIRO DE ALMEIDA (CONV.) – j. 18/12/2018).

#### 4.4.2 A fiscalização dos órgãos de controle ambiental

A fiscalização independente com observância integral aos requisitos técnicos, jurídicos e metodológicos são essenciais para que haja efetividade na defesa do meio ambiente, e que

os órgãos incumbidos dessas tarefas atuem com vigilância preventiva e permanente no cenário natural para que se evitem os danos, porquanto agir após a sua consumação traz como resultado a dificuldade na recuperação. Sobreleva assinalar que a inércia, a omissão e descuido com a fiscalização importará em violação a normas e princípios que enquadram os agentes públicos responsáveis em conduta de improbidade administrativa e/ou de tipificação de crime ambiental. Registre-se que a Lei n. 6.938/1981(Art. 2º III) inseriu a “[...] fiscalização do uso dos recursos ambientais [...]”, no receituário fundamental e estruturante que delimita e viabiliza a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo de forma aclarada a essencialidade do exercício da função pública dos órgãos de controle, defesa e proteção ambiental.

Assente-se, ainda, a Lei Complementar nº 140/2011, que constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; e, harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente.

De forma que, além dos órgãos federais e estaduais, os municípios deverão no exercício de sua competência legislativa local, instituir órgãos de defesa ambiental para emissão de licenças e proceder a fiscalização da proteção dos valores e meio ambiental.

Com feito, o prefeito fica sujeito a responder por ato de improbidade administrativa quando o fato ambiental degradante ocorrer na sua alçada, nos limites do seu município, seja por ato comissivo ou omissivo ante a sua inércia e complacência administrativa. No direito ambiental é importante que o dever-poder de licenciamento, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011:

Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada (LEI COMPLEMENTAR N. 140/2011, art. 17).

O dever-poder de fiscalização competência de fiscalização de atividades e empreendimentos degradadores do meio ambiente é partilhada entre União, Estados e Municípios, sobretudo quando o infrator opera sem licença ou autorização ambiental. Consigne-se que o dever-poder de licenciamento e o dever-poder de fiscalização compõem o poder de polícia ambiental, de conformidade com a competência estabelecida em lei.

De forma que estão sujeitos as sanções da lei de improbidade administrativa e/ou da legislação de crimes ambientais, o agente público que incorrer em desvio de finalidade no exercício de suas funções legais de emissão de licenciamento viciado, aprovar relatórios EIMA e RIMA, sem atender aos requisitos legais. A tutela da probidade administrativa e a lei penal podem ser aplicadas cumulativamente, porquanto são esferas distintas de punição.

Registre-se, por oportuno, que a conduta ilícita de servidores públicos dos órgãos de controle e fiscalização do meio ambiente, têm sido condenados por atos de improbidade administrativa e por crimes contra a Administração Pública, inclusive com pena de demissão, conforme se verá adiante acórdãos retratando fatos desta natureza. A respeito dessa temática impendem-se as transcrições dos seguintes julgados referentes a improbidade administrativa ambiental:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. ATOS ADMINISTRATIVOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1.022, II, DO CPC/2015. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Sustenta-se, em síntese, que os réus, na qualidade, respectivamente, de Prefeito e de Secretário do Meio Ambiente do Município de Ouro Fino, causaram danos ambientais por práticas administrativas caracterizadas como ímprobas. II - Segundo a petição inicial, a Administração do município é responsável pelo depósito de rejeitos sólidos em local inapropriado e sem o devido licenciamento ambiental, a despeito de tentativa de acordo com a Administração municipal para regularizar o ato. Relata que o local onde há a prática irregular foi alugado ao invés de ser desapropriado, sendo que o proprietário recebe valor mensal elevado pela locação do imóvel. Por fim, destaca que o local anterior onde ocorria o depósito de resíduos sólidos tem como proprietário o mesmo do imóvel utilizado atualmente. III - Os pedidos foram julgados improcedentes (fls. 668-674), sem cobrança de custas e honorários. IV - No julgamento do recurso de apelação e do reexame necessário, a sentença foi parcialmente reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, para condenar os réus. V - No tocante à violação dos arts. 489 e 1.022, II, do Código de Processo Civil de 2015, a argumentação não merece ser acolhida. O acórdão recorrido não se ressentiu de omissão, obscuridade ou contradição, porque apreciou a controvérsia com fundamentação suficiente, embora contrária ao interesse do recorrente. VI - Além disso, está pacificado nesta Corte que o julgador não está obrigado a responder questionamentos ou teses das partes, nem mesmo ao prequestionamento numérico (REsp n. 1.665.273/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/6/2017, DJE

20/6/2017). VII - O enfrentamento da alegação atinente à efetiva caracterização ou não de atos de improbidade administrativa, sob a perspectiva objetiva - de violação aos princípios da administração pública - e subjetiva - consubstanciada pelo dolo -, demanda incontestemente revolvimento fático-probatório. VIII - Por consequência, o conhecimento das referidas argumentações fica prejudicado diante do Verbete Sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça. IX - A apreciação da questão da dosimetria de sanções impostas em ação de improbidade administrativa implica revolvimento fático-probatório, hipótese também inadmitida pelo Verbete Sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça. X - Oportuno salientar que não se está diante de situação de manifesta desproporcionalidade da sanção, situação essa que, caso presente, autorizaria a reanálise excepcional da dosimetria da pena. XI - Agravo interno improvido. (STJ - AgInt no REsp 1745777/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/11/2018, DJe 21/11/2018).

O Superior Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por meio do ministro relator Francisco Falcão julgou no dia 4 de dezembro de 2018 e publicado no Diário de Justiça dia 11 de dezembro de 2018:

ADMINISTRATIVO.IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDUTAS PREVISTAS NOS ARTS. 10 E 11 DA LEI N. 8.429/1992. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. REVISÃO DA DOSIMETRIA DA PENA. SÚMULA N. 7/STJ. SALVO FLAGRANTE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. I - Na origem, cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, objetivando a responsabilização das partes requeridas por irregularidades praticadas na celebração do convênio de cooperação técnico-científica entre a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e a Fundação Jardim Zoológico da Cidade do Rio de Janeiro-RioZoo, e, de outro lado, o Criadouro Tropicus, Associação Cultural, Científica e Educacional. II - Conforme entendimento jurisprudencial do STJ, "improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo 'indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992, ou, pelo menos, eivada de culpa grave nas do artigo 10' (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/9/2011)". (AgInt no AREsp n.672.248/CE, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/8/2018, DJe 20/9/2018.) III - Havendo o Tribunal de origem, com fundamento nos fatos e provas dos autos, concluído pelo enquadramento dos atos praticados pela parte agravada como atos ímprobos (arts. 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992), com a indicação expressa do elemento subjetivo, a inversão do julgado demandaria necessariamente o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado na instância especial diante do óbice do Enunciado n. 7 da Súmula do STJ. Nesse sentido: AgInt no REsp n.1.669.101/CE, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 14/8/2018, DJe 20/8/2018; AREsp n. 391.150/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 2/8/2018, DJe 7/8/2018; e AgInt no REsp n. 1.425.071/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 26/6/2018, DJe 10/9/2018. IV - No tocante à questão da dosimetria de sanções impostas em ação de improbidade administrativa, a sua apreciação igualmente implica revolvimento fático-probatório, hipótese também inadmitida pelo Verbete Sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça. Oportuno salientar que não se está diante de situação de manifesta desproporcionalidade da sanção, situação essa que, caso presente, autorizaria a reanálise excepcional da

dosimetria da pena. Precedentes: AgRg no AREsp n. 120.393/SP, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 18/10/2016, DJe 29/11/2016; e AgRg no AREsp n. 173.860/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/2/2016, DJe 18/5/2016. V - Agravo interno improvido. (STJ - AgInt no REsp 1709147/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/12/2018, DJe 11/12/2018).

O Superior Tribunal de Justiça de Goiás, por meio do ministro relator Herman Benjamin, da segunda turma, julgou em 3 de maio de 2018 e publicou no dia 23 de novembro de 2018:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDEVIDA DESTINAÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS. RESPONSABILIDADE DO GESTOR. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO CONTEÚDO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1. Cuida-se de inconformismo contra acórdão do Tribunal de origem que confirmou a condenação do recorrente por improbidade administrativa, haja vista a poluição causada pelo gestor ante a indevida destinação dos recursos sólidos, causando prejuízo ao meio ambiente e à saúde pública. 2. Na origem, trata-se de Ação Civil por ato de improbidade administrativa ambiental proposta pelo Ministério Público do Estado de Goiás contra o ex-prefeito do município de Varjão/GO, consistindo o ato ímprobo na omissão do então prefeito em enfrentar a problemática dos resíduos sólidos, mesmo após comunicação pelas autoridades competentes. 3. Verifica-se que o recurso carece do requisito essencial do prequestionamento, indispensável ao seu prosseguimento, não havendo como deferir trânsito a Recurso Especial que pugna por ofensa a preceito (art. 54 da Lei 12.305/2010) que não se cogitou no acórdão combatido (cf. Enunciados 282 e 356 da Súmula do STF). 4. Noutro giro, a insurgência do recorrente referente ao afastamento da condenação e ao pedido alternativo de redução da pena não deve prosperar, pois a análise de tais circunstâncias demanda reexame de conteúdo fático-probatório, o que é inadmissível na via eleita, como se pode observar do postulado da Súmula 7 do STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial". O mesmo raciocínio aplica-se à pretensão de exclusão do dolo na conduta do recorrente. 5. Recurso Especial não conhecido. (STJ - REsp 1712936/GO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/05/2018, DJe 23/11/2018).

Um reexame foi necessário sobre as irregularidades, comprovação e aplicação de sanções, nos seguintes termos:

REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DESCUMPRIMENTO À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL - DEPÓSITO DE RESÍDUOS SÓLIDOS - LIXO - ATERRO CONTROLADO - IRREGULARIDADES - COMPROVAÇÃO - APLICAÇÃO DE SANÇÕES - ART. 12 DA LEI 8.429/92. 1- Por aplicação analógica do art. 19 da Lei nº 4.717/65, deve ser conhecido o reexame necessário de ações civis públicas por ato de improbidade administrativa. 2- O Supremo Tribunal Federal, após o exame da Reclamação nº. 2.138/DF, posicionou-se no sentido de que os agentes políticos estão

sujeitos a uma dupla normatividade em matéria de improbidade, tanto aquela fundada na Lei n.º. 8.429/92, quanto a decorrente da aplicação da Lei n.º. 1.079/50 ou do Decreto –Lei n.º. 201167, as quais possuem objetivos e natureza distintos. 3- Uma vez demonstrado o descumprimento à legislação ambiental quanto ao depósito de resíduos sólidos e a negligência dos agentes públicos para implantar o sistema ambientalmente mais adequado para tal, resta configurada a prática de atos ímprobos, enquadrados no art. 11, caput e inciso II, da Lei n.º. 8.429/92. 4- "O elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico." (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/06/2010, DJe 0405/2011) 5- "Para que a penalidade aplicada ao agente ímprobo obedeça ao máximo Princípio da Proporcionalidade, necessário se faz a observância dos seguintes tópicos: a) a lesividade e a reprovabilidade da conduta do agente ímprobo; b) o elemento volitivo - dolo ou culpa c) a consecução do interesse público; d) a finalidade da norma sancionadora." (STJ - Ministro Luiz Fux, REsp 505.068/PR, julgado em 9/9/2003, DJ 29/9/2003). ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUSÊNCIA JUSTA CAUSA. NÃO VERIFICADA. IRREGULARIDADES. PENA DE DEMISSÃO. OBRIGAÇÃO DO ADMINISTRADOR. RECURSO IMPROVIDO. 1. Apelação cível em face da sentença que julgou improcedente o pedido de nulidade do procedimento administrativo disciplinar por cerceamento de defesa, bem como suspeição e impedimento de membros da Comissão, e a consequente reintegração ao órgão de origem, com o pagamento de valores em atraso desde o desligamento que alega indevido, acrescidos de juros e correção monetária, além de danos morais. 2. Não há que se falar em nulidade do processo administrativo disciplinar, pois a Administração tem o poder-dever de apurar notícias de irregularidades que chegam ao seu conhecimento, tendo em vista o disposto no art. 143 da Lei 8.112/90, mormente quando a comunicação se encontra acompanhada com elementos tão robustos como aqueles verificados nos autos. Precedente STJ: REsp 1087476/PA 3. Na hipótese, o apelante, Analista Ambiental do IBAMA, teve contra si instaurado o PAD, em decorrência de irregularidades, como a comercialização de laudos técnicos em benefício de empresas, com o fim de acobertar irregularidades ambientais em comunhão de ações com outros servidores, assim como recebimento de propina de empresário, e outras ações isoladas de locupletamento, aproveitando-se de sua condição de servidor público, conduta ajustada ao previsto no artigo 9º, caput, inciso I, da Lei 8.429/92, bem como no artigo 117, IX e XII, da Lei 8.112/90. Justifica-se, desta forma, a instauração do procedimento administrativo disciplinar para a devida apuração dos fatos, que culminou com a demissão do servidor, nos termos art. 132, IX e XIII da Lei 8.112/90. 4. Nos presentes autos, constata-se que vários fatores contribuíram para a investigação do apelante, tendo sido acostadas aos autos inúmeras degravações das interceptações telefônicas revelando o acerto de propina com outros co-investigados, não havendo que se falar em ausência de justa causa para a instauração do procedimento administrativo em questão, tendo em vista ser este o momento para que o Estado e os próprios agentes públicos têm para esclarecer eventuais controvérsias em prol do interesse público. 5. Não logrou o apelante demonstrar o desacerto da sentença, limitando-se a afirmar a ocorrência de cerceamento de defesa, imprestabilidade de provas e suspeição e impedimento de membros da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, não logrando comprovar nenhum de seus argumentos, sendo certo que tais motivos não são suficientes para justificar os atos ilícitos ora em comento e, conseqüentemente, a nulidade requerida, devendo, por esta razão ser mantida a improcedência do pedido. 6. Recurso desprovido. Honorários recursais majorados de 10% (dez por cento) para 12% (doze por cento) sobre o valor atribuído à causa, nos termos do art. 85, §11, do CPC. (TRF2 – AC - 0013677-16.2009.4.02.5101 (TRF2 2009.51.01.013677-1) – 5ª Turma Especializada – j. 03/2018 – Rel. Des. Alcides Martins).

Sobre a ação civil pública de improbidade administrativa, o desembargador relator Guilherme Diefethaeler do Tribunal Regional Federal 2ª Região (TRF 2), da 8ª turma especializada, julgado no dia 14 de maio de 2018:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXTORSÃO REALIZADA POR SERVIDOR PÚBLICO. ART. 11 E 12 DA LEI 8.429/92. INFRAÇÃO AO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REMESSA NECESSÁRIA TIDA POR INTERPOSTA CONHECIDA E DESPROVIDA. APELAÇÃO DA RÉ DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA.

1. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF, na forma do art. 9º, caput e incisos V e X e art. 11, incisos I e II, da Lei nº 8.429/92, por ter a Ré auferido vantagem econômica de qualquer natureza, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigada em função do cargo de fiscal do meio ambiente, atentando contra os princípios da Administração Pública, com a violação dos deveres honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade ao IBAMA, notadamente pela prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento e retardando ou deixando de praticar indevidamente, ato de ofício. Sustentou o MPF que a servidora do IBAMA atua em conjunto com o marido nos esquemas de corrupção. Nesta esteira, a participação da Ré nos fatos deu-se em três casos de extorsão. Pelos fatos, postulou a condenação da Ré pela prática de atos de Improbidade Administrativa previstos nos artigos 9º, caput e incisos V e X, e 11, caput, incisos I e II, aplicando-lhe as sanções civis e políticas cominadas no artigo 12, I e III, da Lei nº 8.249/92, na perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio, perda da função pública desempenhada, ao pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida, ao pagamento de multa civil de até 3 (três) vezes o valor do acréscimo patrimonial, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 8 (oito) a 10 (dez) anos e proibição das Ré de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos.

2. Inaplicável o prazo prescricional previsto no art. 23, I, da Lei nº 8.429/92, uma vez que a Recorrente não comprovou o exercício de mandato, cargo em comissão ou função de confiança, pressupostos de aplicação do dispositivo. A Apelante exercia o cargo de Técnico Administrativo no IBAMA e foi punida com demissão, incidindo a sua conduta no art. 23, II, da Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, aplicável ao caso o prazo prescricional previsto no art. 142, I, da Lei nº 8.112/90, que é de 5 (cinco) anos. Assim, tendo sido interrompido o prazo prescricional em 19.09.2008, nos termos do art. 142, § 3º, da Lei nº 8.112/90, quando foram expedidas as Portarias de nº 1.079 e nº 1.081, tendo voltado a contar o prazo quinquenal após 12.11.2009, quando encerrado o PAD e aplicada a pena de 1 demissão da Ré, não transcorreu o prazo prescricional. Nesse mesmo sentido, a fl. 3.625 da Sentença, que dispôs que "(...) considerando que a pena máxima do crime de corrupção passiva é de 12 (art. 317 do CP), o prazo prescricional é de 16 (dezesseis) anos, nos termos do art. 109, inciso II do CP, não tendo decorrido tal lapso ente o conhecimento dos atos de improbidade e o ajuizamento da presente ação".

3. Descabidas as alegações da Recorrente de que o ressarcimento deve se dar na vida de ação de reparação de danos, bem como de sobrestamento do feito até o julgamento da ação penal e ainda de que houve interpretação análoga indevida da lei penal. Isso porque em nosso ordenamento jurídico vigora a independência entre as instâncias administrativa, judicial civil e penal, cabendo o ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa, independentemente de ter havido prévio procedimento administrativo e, ainda, sem importar em bis in idem ou indevida intromissão do Judiciário na esfera de competência do administrador (art. 37, § 4º, da CF/88 e art. 12 da Lei 8.429/92).

4. Não prosperam as alegações de que não houve atuação dolosa e de que não há provas da prática do ato ímprobo, uma vez que o art. 11, da LIA prevê dolo lato sensu genérico, e não específico. Demonstrado nos autos que a Apelante atuou em

esquema de extorsão, não há como afastar o dolo da Recorrente, uma vez que atuou deliberadamente em evidente vontade de realizar desvio de finalidade e malferimento à legalidade e à moralidade públicas, aos quais tinha dever legal não só de respeitar, mas de cumprir. 5. Mantida integralmente a Sentença, acrescida à condenação apenas a fixação dos honorários recursais, nos termos do art. 85, § 11, do CPC/15, em 1% (um por cento) sobre o valor da verba sucumbencial fixada na origem. 6. Remessa Necessária tida por interposta conhecida e desprovida. Apelação conhecida e desprovida. (TRF2 – AC 0041272-82.2012.4.02.5101 (TRF2 2012.51.01.041272-4) – 8ª Turma Especializada – j. 14/05/2018 – rel. Des. Guilherme Diefenthaler).

No que se refere a improbidade administrativa, referente ao enriquecimento ilícito, o TRF2, julgou em 4 de dezembro de 2017, tendo como relator o desembargador Ricardo Perlingeiro, da seguinte forma:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PROVA EMPRESTADA. PRESCRIÇÃO NÃO VERIFICADA. 1. Recursos de apelação contra sentença que julgou procedente, em parte, ação de improbidade administrativa ajuizada pelo MPF em face de servidor público vinculado ao IBAMA. Reconhecimento da prática de atos ímprobos relacionados à venda de pareceres técnicos favoráveis para a autorização de supressão de vegetação e/ou anuência em licenciamento, prática de extorsão na fiscalização de construções irregulares (marinas e condomínios), bem como omissão do dever funcional de fiscalizar e autuar empresas potencialmente poluidoras e empreendimentos imobiliários em funcionamento sem a devida licença ambiental. 2. O art. 23 da Lei 8429/92 dispõe que as ações de improbidade administrativa deverão ser propostas, quando o réu for agente público, dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão. Na espécie, o réu era titular de cargo público efetivo, de forma que as disposições do art. 23, II da Lei 8.429/92 deverão ser conjugadas com as regras da Lei 8.112/90, notadamente de seu art. 142, que institui prazo prescricional de 5 anos para tanto. Além das ações penais ajuizadas por força da suposta conduta ímproba do réu, houve instauração, no âmbito do IBAMA, do procedimento administrativo disciplinar nº 02022.002681/2008-83, através do qual lhe foi aplicada pena de demissão. O referido PAD foi instaurado em 19.09.2008, sendo concluído em novembro de 2009, conforme portaria de demissão do recorrente datada de 10.11.2009. Nos termos do art. 142, §3º da Lei 8.112/90, houve interrupção do prazo de prescrição quinquenal com a instauração do PAD em 2008, retomando-se o curso da prescrição em novembro de 2009, quando concluído o mencionado procedimento. Ajuizada a presente ação de improbidade administrativa em 09.12.2012, não houve transcurso do prazo quinquenal de prescrição disposto no art. 23, II da Lei 8429/92. 3. Quanto à utilização de prova emprestada, referente às interceptações telefônicas realizadas em âmbito criminal nos autos da medida cautelar nº 2006.51.10.002410-5, não subsiste a nulidade apontada pelo recorrente. A utilização de prova emprestada de processo criminal, com a finalidade de instruir ações cíveis correlatas, é amplamente admitida pela jurisprudência desde que submetida ao devido contraditório no processo para o qual é transplantada. (STJ, 6ª Turma, AROMS 39533, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJE 13.11.2015; STJ, 2ª Turma, AGRESP 1299314, Rel. Min. OG FERNANDES, DJE 21.11.2014). No caso, foi conferido ao recorrente o direito de se manifestar sobre o conteúdo das interceptações telefônicas que embasaram a petição inicial e lastrearam a sua condenação, eis que devidamente intimado para defesa prévia e citado para apresentar contestação, momentos processuais oportunos para impugnar as provas carreadas pelo MPF aos autos. 4. No

que concerne ao mérito, tem-se que os fatos em discussão foram inicialmente descobertos por força de denúncia apresentada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), que deu ensejo à instauração de inquérito policial perante a Polícia Federal de Nova Iguaçu (IPL nº 589/2006). As apurações realizadas no âmbito do inquérito culminaram na deflagração da denominada "Operação Euterpe", que resultou na detenção de diversos servidores públicos vinculados ao Ibama. A partir das informações obtidas no mencionado inquérito policial, o MPF ajuizou a ação Cautelar de Quebra de Sigilo Telefônico (processo nº 2006.51.10.002410-5), confirmando-se o envolvimento de significativa parcela do quadro técnico da mencionada autarquia, inclusive o réu da presente ação, em práticas ilícitas relacionadas à fiscalização ambiental, em atuação coordenada com o objetivo de auferir vantagens indevidas de empresários. Fora ajuizada, ainda, a ação penal nº 2006.51.10.006594-6 perante a 5ª Vara Federal Criminal de São João de Meriti, na qual o ora recorrente também figura como réu e que ainda se encontra em tramitação. 5. Comprovação, pelo conteúdo das interceptações telefônicas realizadas na ação Cautelar de Quebra de Sigilo Telefônico nº 2006.51.10.002410-5, de que o réu exigiu vantagem financeira do sócio da empresa Transmater Transportes e Terraplanagem Ltda., para que a empresa em apreço não fosse autuada por irregularidades existentes em uma de suas obras. O dono da referida empresa, ao depor nos autos do procedimento disciplinar instaurado pelo IBAMA, confirmou a veracidade do conteúdo da interceptação telefônica em questão. Confirmação, ainda, de que o réu, reiteradamente, solicitou vantagens indevidas a sócios de construtoras, a pretexto de não multar nem embargar obras realizadas. Indícios, ainda, de que o réu era integrante de grupo de fiscais que exigiam vantagens financeiras de empresas e pessoas físicas atuantes no mercado de pesca ilegal de sardinhas. Existência de elemento anímico doloso e subsunção da conduta do réu ao que previsto no arts. 9º, V e X e 11, I e II da Lei 8.249/92. 6. Apesar de ter reconhecido a prática das condutas previstas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92, a sentença impugnada não impôs a medida de perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, sob fundamento de que a consulta aos sistemas Bacenjud, Renajud e às declarações de imposto de renda do réu não revelaram a existência de valores ou de bens com alcance monetário significativo sobre os quais pudesse recair a medida em questão. Constatação, pelo próprio juízo a quo, de que a ausência de evolução patrimonial significativa decorreria, possivelmente, do registro de seus bens em nome de terceiros e alienação de patrimônio. 7. A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio dos agentes ímprobos não tem natureza propriamente de sanção, sendo consectário da condenação por enriquecimento ilícito. Desnecessidade de medir o acréscimo patrimonial do agente unicamente pelo teor de suas declarações de bens e consultas aos sistemas Bacenjud e Renajud, sendo suficiente a prova, para tanto, da incorporação de bens e valores dos cofres públicos ou de terceiros na esfera jurídica do réu, ainda que os tenha consumido ou alienado, desde que atestado o seu recebimento por ocasião das condutas ilícitas. Quanto ao limite da constrição patrimonial, verifica-se que, embora devidamente comprovado o enriquecimento ilícito, tanto o MPF quanto a sentença impugnada não estabeleceram um valor exato auferido pelo réu a se tornar indisponível. Nesse contexto, deve ser adotado, como valor inicial de constrição, aquele atribuído à causa pelo próprio MPF, em R\$ 10.000,00. Ressalva-se, todavia, a possibilidade do juízo de execução (juízo de primeiro grau), determinar bloqueio acima de tal montante, desde que comprovado que o enriquecimento ilícito obtido pelo réu exorbitou de tal valor, observados os bens impenhoráveis e necessários ao mínimo existencial. 8. Em conclusão, deve ser negado provimento ao recurso de apelação do réu e dado provimento ao apelo do MPF, para reformar a sentença apenas no ponto que não aplicou a medida de perda de bens e valores ilicitamente acrescidos. 9. Recurso de apelação do réu não provido. Recurso de apelação do MPF provido. (TRF2 – AC nº 0045768-57.2012.4.02.5101 – 5ª Turma Especializada – j. 04/12/2017 – rel. Des. Ricardo Perlingeiro).

#### 4.4.3 Improbidade administrativa na fiscalização ambiental

Como dito acima, os agentes públicos da Administração Ambiental que forem flagrados no cometimento de crimes definidos pela lei especial de regência, incorrem, também em ato de improbidade administrativa. Esse enquadramento poderá ocorrer se o agente auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo ou função realização dos atos previstos, por exemplo, nos casos dos tipos dos art. 66, 67 e 69-A., da Lei Federal nº 9.605/1998.

Incorrerá, também, na capitulação do Art. n. 11 da Lei de Improbidade Administrativa por constituir ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; e, II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

De modo que, além da punição prevista na lei especial que versa sobre crimes ambientais, de forma cumulativa, responderá, igualmente, por ato de improbidade administrativa. Se no campo penal o agente será punido com pena privativa de liberdade e multa, no âmbito da improbidade administrativa estará sujeito as sanções de multa civil, ressarcimento, suspensão de direitos políticos, demissão e proibição de, na qualidade de sócio de pessoa jurídica, celebrar contratos com entidades oficiais.

Ressaltamos que os tipos acima enunciados se referem a emissão de licenciamentos ambientais, cuja fiscalização de atendimento na inteireza da legislação ambiental exige exatidão, precisão e eficácia, de suas análises para que produzam os efeitos materiais necessários à preservação do meio ambiente.

Com efeito, o agente público deverá sempre registrar afirmações verdadeiras, prover de autêntica concretude as informações que retratem a realidade dos fatos e os dados-científicos com fidelidade aos seus elementos integrativos nos procedimentos de autorização ou licenciamento ambiental. A ação do agente público deve pautar dentro da permissibilidade das normativas ambientais para conceder licença, autorização ou permissão que depende de ato autorizativo dos órgãos de controle ambiental. Constitui-se em conduta grave, o agente público que elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro

procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão.

Mostra-se, por oportuno, a reprodução dos seguintes julgados:

PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ESTUÁRIO DA LAGOA DOS PATOS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. PETIÇÃO INICIAL. RECEBIMENTO. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. IN DUBIO PRO SOCIETATE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Trata-se de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa (art. 11 da Lei 8.429/1992) ajuizada pelo Ministério Público Federal contra servidores da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) que concederam Licença Prévia à empresa Bunge Fertilizantes S/A para construir complexo industrial (indústria de fertilizantes, fábrica de ácido sulfúrico e terminal portuário de produtos químicos) em área de alta vulnerabilidade ambiental ("Estuário da Lagoa dos Patos"), sem o devido Estudo Prévio de Impacto Ambiental. 2. O Juiz de primeiro grau rejeitou a petição inicial e julgou extinto o processo sem resolução do mérito. O Tribunal a quo deu provimento aos Embargos Infringentes dos recorridos, mantendo a sentença. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL 3. Incumbe a todo e qualquer servidor público zelar pela legalidade, integridade, honestidade, lealdade, publicidade e eficácia do licenciamento ambiental, instrumento por excelência de prevenção contra a degradação do meio ambiente e de realização, in concreto, do objetivo constitucional do desenvolvimento ecologicamente equilibrado. Infração ao due process ambiental - valor maior de ordem pública lastreado no princípio da legalidade estrita - implica reações jurídicas simultâneas, mas independentes, nos campos civil (p. ex., responsabilidade pelo dano causado e improbidade administrativa), administrativo (p. ex., sanções disciplinares e, com efeitos ex tunc, nulidade absoluta do ato viciado, nos termos do art. 166 do Código Civil) e penal (p. ex. sanções estabelecidas nos arts. 66, 67 e 69-A da Lei 9.605/1998). 4. As normas ambientais encerram obrigações não só para quem usa recursos naturais, mas também para o administrador público que por eles deve velar. O agente do Estado que, com dolo genérico, descumpre, comissiva ou omissivamente, tais deveres de atuação positiva cometem improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992. 5. Como regra geral, o elemento subjetivo na Ação de Improbidade Administrativa deve, na sua plenitude, ser apreciado na instrução processual, após ampla produção de prova e máximo contraditório. Nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, a presença de indícios de cometimento de atos ilícitos autoriza o recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa, devendo prevalecer na fase inicial o princípio in dubio pro societate. Nesse sentido: REsp 1.065.213/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 17.11.2008; AgRg no REsp 1.533.238/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 14.12.2015; AgRg no AREsp 674.126/PB, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 2.12.2015; AgRg no AREsp 491.041/BA, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 18.12.2015. 6. Assim, deve ser provido o Recurso Especial do Parquet Federal para que seja recebida a petição inicial. 7. Recurso Especial provido. (STJ - REsp 1260923/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/12/2016, DJe 19/04/2017)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDUTA OMISSIVA QUANTO AO CUMPRIMENTO DE ACORDO, NA DEFESA DO MEIO-AMBIENTE. CARACTERIZAÇÃO DE ATO ÍMPROBO. ART. 10 DA LEI 8.429/1992. DOSIMETRIA. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. No caso dos autos, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região entendeu configurado o ato de improbidade do art. 10 da Lei 8.429/1992, porque o recorrente, à época em que prefeito de Vila

Velha/ES, por meio de conduta culposa, negligente, teria sido omissa quanto à tomada de decisões necessárias ao cumprimento de acordo firmado antes mesmo do início de seu mandato eletivo, acordo necessário à defesa de área que se pretendia proteger ambientalmente. 2. Para a caracterização de atos de improbidade, o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que a conduta do agente deve ser dolosa para os atos descritos nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992; e dolosa ou culposa naqueles constantes do art. 10 da Lei 8.429/1992. 3. Atentando-se para as premissas fáticas estabelecidas pelo Tribunal de origem, não há como se entender pela não configuração do ato de improbidade, uma vez que o não agir do prefeito, mesmo ciente da necessidade de ações para evitar maiores danos ambientais à área em questão, denota mesmo conduta negligente com a área que se queria preservada. 4. Como gestor municipal, uma de suas atribuições é a de tomar decisões em defesa do meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, I, da Constituição Federal). E, se essa obrigação ainda é reforçada em acordo firmado pela municipalidade, mesmo que em instrumento anterior a seu mandato, tem o prefeito a obrigação de tomar as providências cabíveis, seja porque consta do acordo realizado com a municipalidade, seja porque é munus natural de seu cargo. 5. O acórdão recorrido registra que haveria omissão quanto à proteção da área da Lagoa do Cocal, o que permitiu ocupação irregular do terreno de marinha e, ainda, danos à flora, à fauna, ao solo e à água, tem-se por configurado o dano necessário à caracterização do ato ímprobo, uma vez que a negligência permitia a contínua degradação do patrimônio público, o que, em decorrência lógica, reflete no erário não só municipal, como federal. 6. A depender dos elementos contidos na situação fático-jurídica delineada no acórdão recorrido, pode-se aferir ou não, em sede de recurso especial, se a condenação observa o princípio da proporcionalidade. A respeito, vide: AgRg no REsp 1.361.984/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 12/06/2014; REsp 1.114.254/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 05/05/2014. 7. No caso dos autos, a revisão da dosimetria das sanções aplicadas implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em casos excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente. Recurso especial não conhecido. (STJ - REsp 1388405/ES, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/11/2015, DJe 12/02/2016).

#### 4.4.4 DANO MORAL COLETIVO POR LESÃO AO MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal (Art. n. 225) assegura que,

[...] 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 [...] (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. n. 225)

Consistindo-se assim, em direito subjetivo do cidadão vivenciar e desfrutar de um ambiente saudável no seu direito à vida e à saúde, valores sublimes que se referem a todos os bens que lhe envolve, a exemplo da boa qualidade do ar, da água e alimentação decorrente de produtos  
sadios.

Depreende-se, assim, que a Constituição Federal objetiva a proteção da dignidade da vida humana mediante a preservação do equilíbrio ecológico, dos ecossistemas, do controle dos recursos ambientes através do uso racional do solo e subsolo, da água e do ar, bens essenciais à vida e à saúde, que integram o patrimônio público de uso coletivo da população, que são tutelados e protegidos pelo direito.

O bem ambiental caracteriza-se, na lição de Uadi Lammêgo Bulos (2011, p. 1584, ), *num tertium genus*, não podendo ser qualificado como bem público, nem particular, sendo um bem jurídico próprio diferente daquele ligado ao direito de propriedade, asseverando, que quando o Art. 225, *caput*, da Constituição Federal menciona ‘bem de uso comum do povo’ quer referir-se ao bem ambiental, que excede o sentido clássico de propriedade, no qual o proprietário usa, goza e dispõe, como quiser, da coisa que lhe pertence.

Decorrente desses direitos é que o conjunto normativo especial versa sobre a proteção da riqueza natural relativa ao ar, à água, à fauna e à flora, que atribui a responsabilização de atos ou condutas que importem em degradação ambiental. Essa responsabilização por danos ambientais, seja por lesão ao meio ambiente público ou por ultraje ao ambiente privado, apresenta-se objetiva, fundada na teoria do risco integral, em face do disposto no Art. 14, § 10º, da Lei n. 6.938/81, *verbis*:

Artigo 14 – Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º – Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

O § 1º atribui ao poluidor a obrigação, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

E também pela própria Constituição Federal, quando no seu § 3º do Art. 225, expressa textualmente:

Art. 225 [...]

§ 1º [...] § 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. (CF. § 3º do Art. n. 225).

Segundo Afonso da Silva (2007, p. 306, 313-314), a responsabilidade criminal emana “[...] do cometimento de crime ou contravenção, ficando o infrator sujeito à pena de perda da liberdade ou a pena pecuniária [...]” e a responsabilidade civil, por fim, é a que “[...] impõe ao infrator a obrigação de ressarcir o prejuízo causado por sua conduta ou atividade [...]”. A responsabilidade objetiva, igualmente, está proclamada pelo Código Civil quando no seu parágrafo único do Art. n. 927 estabelece:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (Arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único – Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (CÓDIGO CIVIL, Art. n. 927).

Tratamos, portanto, da cláusula geral de responsabilidade civil que preservou a responsabilidade objetivo proveniente de atividades de riscos previstas por leis especiais. O desenvolvimento de atividade, que se atribui a responsabilidade objetiva, em que busca auferir vantagens, acrescenta-se no seu risco-proveito, a incumbência de suportar os encargos dela decorrente quando proporciona situação de perigo com danos a terceiros. Concebe-se, desta forma, que a responsabilidade civil proveniente do dano ambiental provém da atividade de risco que causar ao meio ambiente ou a terceiros, circunstância que afasta a excludente de caso fortuito, força maior, fato de terceiro ou culpa da vítima.

A respeito da responsabilidade civil por dano ambiental, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), por meio do Ministro Relator Sidnei Beneti, da segunda seção, julgado em 8 de fevereiro de 2012, respondeu da seguinte maneira:

É admissível, no sistema dos Recursos Repetitivos (CPC, art. 543-C e Resolução STJ 08/08) definir, para vítimas do mesmo fato, em condições idênticas, teses jurídicas uniformes para as mesmas consequências jurídicas. 2.- Teses firmadas: a) Não cerceamento de defesa ao julgamento antecipado da lide.- Não configura cerceamento de defesa o julgamento antecipado da lide (CPC, art. 330, I e II) de processo de ação de indenização por danos materiais e morais, movida por pescador profissional artesanal contra a Petrobrás, decorrente de impossibilidade de exercício a profissão, em virtude de poluição ambiental causada por derramamento de nafta devido à avaria do Navio “N-T Norma”, a 18.10.2001, no Porto de Paranaguá, pelo período em que foi suspensa a pesca pelo IBAMA (da data do fato até 14.11.2001);

b) Legitimidade ativa ad causam.- É parte legítima para ação de indenização supra referida o pescador profissional artesanal, com início de atividade profissional registrada no Departamento de Pesca e Aquicultura do Ministério da Agricultura, e do Abastecimento anteriormente ao fato, ainda que a emissão da carteira de pescador profissional tenha ocorrido posteriormente, não havendo a ré alegado e provado falsidade dos dados constantes do registro e provado haver recebido atenção do poder público devido a consequências profissionais do acidente; c) Inviabilidade de alegação de culpa exclusiva de terceiro, ante a responsabilidade objetiva.- A alegação de culpa exclusiva de terceiro pelo acidente em causa, como excludente de responsabilidade, deve ser afastada, ante a incidência da teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 225, § 3º, da CF e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81), responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador. d) Configuração de dano moral. Patente o sofrimento intenso de pescador profissional artesanal, causado pela privação das condições de trabalho, em consequência do dano ambiental, é também devida a indenização por dano moral, fixada, por equidade, em valor equivalente a um salário-mínimo. e) termo inicial de incidência dos juros moratórios na data do evento danoso. Nos termos da Súmula 54/STJ, os juros moratórios incidem a partir da data do fato, no tocante aos valores devidos a título de dano material e moral; f) Ônus da sucumbência. Prevalendo os termos da Súmula 326/STJ, a condenação em montante inferior ao postulado na inicial não afasta a sucumbência mínima, de modo que não se redistribuem os ônus da sucumbência. 3.- Recurso Especial improvido, com observação de que julgamento das teses ora firmadas visa a equalizar especificamente o julgamento das ações de indenização efetivamente movidas diante do acidente ocorrido com o Navio N-T Norma, no Porto de Paranaguá, no dia 18.10.2001, mas, naquilo que encerram teses gerais, aplicáveis a consequências de danos ambientais causados em outros acidentes semelhantes, serão, como natural, evidentemente considerados nos julgamentos a se realizarem. (STJ – REsp 1.114.398/PR, Rel. Ministro Sidnei Beneti, 2ª seção, julgado em 08/02/2012, DJe 16/02/2012).<sup>73</sup>

No que se refere ao dano ambiental privado, resíduos industriais, queimaduras em adolescente e reparação dos danos materiais e morais, o Ministro Relator do STF, Paulo Sanseverino, em resposta n. 1.373.788, em 2013, prescreveu que:

DANO AMBIENTAL PRIVADO. RESÍDUO INDUSTRIAL. QUEIMADURAS EM ADOLESCENTE. REPARAÇÃO DOS DANOS MATERIAIS E MORAIS. 1 – Demanda indenizatória movida por jovem que sofreu graves queimaduras nas pernas ao manter contato com resíduo industrial depositado em área rural. 2 – A responsabilidade civil por danos ambientais, seja por lesão ao meio ambiente propriamente dito (dano ambiental público), seja por ofensa a direitos individuais (dano ambiental privado), é objetiva, fundada na teoria do risco integral, em face do disposto no art. 14, § 10º, da Lei n. 6.938/81. 3 – A colocação de placas no local indicando a presença de material orgânico não é suficiente para excluir a responsabilidade civil. 4 – Irrelevância da eventual culpa exclusiva ou concorrente da vítima. 5 – Quantum indenizatório arbitrado com razoabilidade pelas instâncias de origem. Súmula 07/STJ. 6 – Alteração do termo inicial da correção monetária (Súmula 362/STJ). 7 – RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. (STJ – RESP Nº 1.373.788 – SP (2013/0070847-2) – 3ª Turma – j. 6/05/2014 – rel. Min. Paulo

<sup>73</sup> STJ – Resp 1.114.398/PR, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 08/02/2012, DJe 16/02/2012. Disponível em: <https://bit.ly/2qP4uBb>. Acesso em: 10 Jan. 2018.

Sanseverino).<sup>74</sup> ((Súmula 362/STJ). 7 – RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. (STJ – RESP Nº 1.373.788 – SP (2013/0070847-2) – 3ª Turma – j. 6/05/2014 – rel. Min. Paulo Sanseverino).

Como se vê, a responsabilidade civil objetiva norteia essa linha de entendimento em que se enquadra o dano ambiental (CF/88, Art. n. 225, *caput* e § 3º, e Lei 6.938/81, Art. 14, § 1º), proveniente da crescente preocupação com o meio ambiente em nosso ordenamento jurídico, porquanto a natureza e os recursos naturais se constituem em patrimônio público por ser inerente a todos os cidadãos.

Conforme Medina Osório (2003, p. 175 e 176), o meio ambiente integra essa noção de patrimônio público, porquanto resulta integrado à ideia de patrimônio da coletividade, do público, da sociedade. Segundo o autor, não há dúvidas, pois, que “[...] o meio ambiente pode e deve ser protegido ao abrigo da Lei de Improbidade Administrativa [...]”.

Édis Milaré (2007, p. 885) menciona que, a partir da Constituição de 1988 e a edição da Lei n. 8.429/1992, alargou-se a esfera de proteção do patrimônio público. O bem jurídico tutelado não é mais apenas o erário, mas também a própria probidade administrativa. Com isso, o controle se ampliou para abranger qualquer prática de corrupção que tenha ou não lesado concretamente o erário; “[...] destarte, não só o bem público material é tutelado, mas também a gestão ética e eficiente do patrimônio público [...]”.

O Ministro Herman Benjamin (2010, p. 501) afirmou que, na responsabilidade civil pelo dano ambiental, não são aceitas as excludentes do fato de terceiro, de culpa da vítima, do caso fortuito ou da força maior, *verbis*:

O Direito Ambiental brasileiro abriga a responsabilidade civil do degradador na sua forma objetiva, baseada na teoria do risco integral, doutrina essa que encontra seu fundamento “na ideia de que a pessoa que cria o risco deve reparar os danos advindos de seu empreendimento. Basta, portanto, a prova da ação ou omissão do réu, do dano e da relação de causalidade. Espelhando-se no tratamento dado aos acidentes do trabalho e levando em conta o perfil constitucional do bem jurídico tutelado – o meio ambiente, direito de todos, inclusive das gerações futuras, de fruição comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e, por isso mesmo, de preservação assegurada – é que o sistema jurídico-ambiental adota a modalidade mais rigorosa de responsabilização civil, aquela que, dispensa a prova de culpa. Também pelas mesmas razões, o Direito Ambiental nacional não aceita as

---

<sup>74</sup> (Súmula 362/STJ). 7 – RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. (STJ – RESP Nº 1.373.788 – SP (2013/0070847-2) – 3ª Turma – j. 6/05/2014 – rel. Min. Paulo Sanseverino). Disponível em: <https://bit.ly/33msRV5>. Acesso em: 10 Jan. 2018.

excludentes do fato de terceiro, de culpa concorrente da vítima (que vítima, quando o meio ambiente tem como titular a coletividade?) e do caso fortuito ou força maior, como estudaremos mais abaixo. Se o evento ocorreu no curso ou em razão de atividade potencialmente degradadora, incumbe ao responsável por ela reparar eventuais danos causados, ressalvada sempre a hipótese de ação regressiva [...] O Direito brasileiro, especialmente após a Constituição Federal de 1988 (é dever de todos...), não admite qualquer distinção – a não ser no plano do regresso – entre causa principal, causa acessória e conclusa. Têm plena razão Nelson Nery Junior e Rosa Maria B.B, de Andrade Nery ao afirmarem que ‘seja qual for a participação de alguém na causação de um dano, há, para ele, o dever de indenizar’, respondendo pela totalidade do dano, ainda que não o tenha causado por inteiro. Todos sabemos que ‘uma das maiores dificuldades que se pode ter em ações relativas ao meio ambiente é exatamente determinar de quem partiu efetivamente a emissão que provocou o dano ambiental, máxime quando isso ocorre em grandes complexos industriais onde o número de empresas em atividades é elevado. Não seria razoável que, por não se poder estabelecer com precisão a qual deles cabe a responsabilização isolada, se permitisse que o meio ambiente restasse indene’. (MINISTRO HERMAN BENJAMIN, 2010, p. 501).

Evidenciada a proteção ambiental como direito coletivo, e revelada a responsabilidade civil objetiva pelos danos causados ao meio ambiente, vê-se adiante a observação da conduta dos agentes públicos, pessoas físicas e jurídicas, diante da normatividade que trata da defesa e da reprovação civil e administrativa inerentes a esses atores.

As súmulas apresentadas pela quarta turma do TRF4, que teve como relator Cândido Alfredo Silva Leal Junior, juntado aos autos em 7 de dezembro de 2018 elencou-as da seguinte forma:

- Súmula 629 do STJ: Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar.
- Súmula 623 do STJ: As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor.
- Ambiental. Ação civil pública. Extração mineral não autorizada. Ressarcimento ao erário. Recuperação ambiental. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ato ilícito civil (STF – Tema 666). O prazo prescricional a ser observado é quinquenal, nos termos do Decreto 20.910/32, aplicável por isonomia às ações promovidas pela Fazenda Pública contra o particular, conforme entendimento do STJ. O termo inicial do prazo de prescrição é a data em que o DNPM tomou conhecimento da extração ilegal de minério. Neste caso, como o DNPM tinha conhecimento da extração não autorizada desde 2004, ou pelo menos desde 2007, e a ação foi ajuizada apenas em 2013, está prescrita a pretensão de ressarcimento ao erário em relação aos fatos ocorridos há mais de 5 anos da propositura da ação. 2. Os recursos minerais são bens da União e sua extração depende de prévia autorização ou concessão (Arts. 20, IX, § 1º, e 176, § 1º, da CF), o que se dá mediante o preenchimento de determinados requisitos e engloba uma contrapartida financeira e de reparação do meio ambiente. A CFEM não se confunde com indenização, sendo perfeitamente possível exigir indenização por ato ilícito (extração não autorizada de minério), ainda que o infrator tenha recolhido a compensação devida pela exploração mineral. 3. O laudo pericial e os documentos anexados aos autos comprovam que houve exploração de minério sem autorização do DNPM ou em quantidades superiores às que foram autorizadas em guias de

utilização (GU). O raciocínio desenvolvido pelo juízo e algumas afirmações feitas pela parte ré em documentos apresentados ao DNPM também confirmam essa conclusão. Portanto, comprovados o ilícito, os danos e o nexo causal, há dever de indenizar (Código Civil, Arts. 927, 944 e 952). 4. O valor da indenização deve ser fixado em 50% do valor do faturamento total obtido pela empresa com a extração ilegal, a ser apurado em liquidação de sentença. 5. A Constituição Federal estabelece que “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” (art. 225, § 2º). A ocorrência de dano ambiental é presumida e incontroversa neste caso. Existindo dano, deve ser reparado pelo poluidor-pagador. 6. Apelação do IBAMA provida. Remessa necessária e apelação da União parcialmente providas. Sentença reformada para julgar parcialmente procedente a ação civil pública. (TRF4, AC 5005925-05.2013.4.04.7204, QUARTA TURMA, Relator CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 07/12/2018).

Sobre o transporte irregular de madeiras, a primeira Câmara de Direito Público e Coletivo do Tribunal de Justiça do Mato Grosso julgou e em seguida publicou no Diário de Justiça do dia 28 de novembro de 2018:

■ Transporte irregular de madeiras. Ausência de devido preenchimento da autorização de transporte de produto florestal (ATPF). Infração administrativa. Ofensa aos artigos 46 e 70 da lei federal n. 9.608/95. Dano ao meio ambiente. Caracterização. Condenação ao pagamento de indenização em pecúnia ante a impossibilidade de promover o reflorestamento. Danos moral coletivo. Não configuração. O transporte de madeira sem a devida autorização do órgão ambiental competente qualifica-se como ilícito ambiental capitulado no artigo 46, parágrafo único da Lei Federal n. 9.605/98, de modo que o infrator está sujeito ao pagamento da indenização pelos danos extrapatrimoniais causados ao meio ambiente e à coletividade, com fulcro no artigo 225 da Constituição Federal. Consoante jurisprudência dominante do STJ, para que seja caracterizada a ocorrência do dano ambiental, e, por conseguinte, responsabilização pelos danos causados, mostra-se suficiente a existência da ação lesiva, do dano e do nexo com a fonte poluidora ou degradadora para atribuição do dever de reparação, emanada também da disposição legal do artigo 14, §1º da Lei Federal n. 6.938/81 (REsp 1318051/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/03/2015, DJe 12/05/2015). É cediço que, para efeitos de dano moral coletivo ambiental embora irrelevante a demonstração de que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado, é necessário que o fato transgressor seja de razoável significância e gravidade para a coletividade, o que não restou demonstrado nos autos. (TJMT – ReeNec 54215/2017, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 12/11/2018. Publicado no DJE 28/11/2018).

No que diz respeito a responsabilidade objetiva o Superior Tribunal de Justiça (STJ) em resposta ao relator Ministro Benedito Gonçalves, julgou e em seguida publicou no dia 16 de junho de 2014:

■ Responsabilidade objetiva. Art. 14, § 1º, da Lei n. 6.398/1981. Cumulação de obrigação de fazer (reparação da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). Possibilidade. 1. [...] 3. A responsabilidade pelos atos que

desrespeitam as normas ambientais é objetiva, ou seja, independe da existência de culpa (art. 14, §1º, da Lei n. 6.938/81), mormente quando comprovado o nexo causal entre a conduta e o dano, como no caso presente. Precedentes: AgRg no AREsp 165.201/MT, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 22/06/2012; REsp 570.194/RS, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 12/11/2007. 4. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente permite a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar. Precedentes: REsp 1.227.139/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/04/2012; REsp 1.115.555/MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 23/02/2011. 5. A exigência da comprovação do cumprimento de “Condicionantes” impostas pelo IBAMA deverá ser realizada na fase do cumprimento de sentença, por demandar considerável lapso temporal. 6. [...]” (STJ – REsp 1307938/GO, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/06/2014, DJe 16/09/2014)

## 5. A MOROSIDADE JUDICIAL E A IMPUNIDADE

A Constituição da República consagrou dentre as suas garantias fundamentais o direito que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados, a duração razoável do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Esse princípio foi motivado pela morosidade judicial que retarda a entrega da prestação jurisdicional por um conjunto de fatores inerentes ao sistema judiciário, mas que não pode ser pretexto para a negação do direito de acesso à Justiça.

O Relatório Justiça em Número do Conselho Nacional de Justiça, edição de 2017, revela que a execução de um processo demora três vezes mais do que a fase de conhecimento. Duas fases principais formam o trâmite processual. Na de conhecimento, o juiz toma contato com fatos, a partir de provas e testemunhos, e decide a partir de bases jurídicas. A fase de execução é o cumprimento da sentença ou título extrajudicial. Ocorre que, embora mais complexa, a fase conhecimento é mais rápida do que a de execução. A maior parte dos tribunais apresenta o paradoxo. Até receber uma sentença, o processo leva, desde o ingresso, o mais do que o triplo de tempo na fase de execução (4 anos e 6 meses) do que na de conhecimento (1 ano e 4 meses). O dado é coerente com o observado na taxa de congestionamento, de 87% na fase de execução e 64% na fase de conhecimento.<sup>75</sup>

Essa pesquisa mostra que a vida de um processo civil, em média, permanece em tramitação por 5 anos e 10 meses, no primeiro grau. Na média de todos os segmentos de Justiça com competência criminal, o tempo médio de duração na fase de conhecimento é de 3 anos e 1 mês. Os processos criminais correspondem a 10% das ações do Poder Judiciário.

Com o avanço da virtualização das ações no Poder Judiciário, que já atinge 90% (noventa por cento) das demandas, a perspectiva é haja uma redução gradual nesse tempo de duração de tramitação de uma ação judicial. Saliente-se, por oportuno, que não se mostra compreensível que as despesas totais do Poder Judiciário, que correspondem a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do País, não se traduzam numa prestação jurisdicional de qualidade. A despesa da Justiça Estadual, por sua vez, segmento mais representativo, que

---

<sup>75</sup> JUSTIÇA EM NÚMEROS. 2017. SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO CNJ. Disponível em: <https://bit.ly/2OBDfD6>. Acesso em: 12 Dez. 2018.

abarca 79% dos processos em tramitação, responde por 56,7% da despesa total do Poder Judiciário.<sup>76</sup>

O Poder Judiciário teve despesa total de R\$ 84,8 bilhões em 2016, crescimento de 0,4% em relação ao ano de 2015, mas o custo por habitante caiu de R\$ 413,51 para R\$ 411,73, no mesmo período. Os maiores gastos do Poder Judiciário foram com Recursos Humanos que consumiram R\$ 75,9 bilhões (89,5%) do total de R\$ 84,8 bilhões. O restante desse custo refere-se às despesas de capital (2,2%) e outras despesas correntes (8,3%) que somam R\$ 1,9 bilhão e R\$ 7 bilhões, respectivamente.

No que se refere aos subsídios dos magistrados, estes estão no topo da pirâmide remuneratória em razão de sua indexação aos dos ministros do Supremo Tribunal Federal; o juiz de direito é o quarto nessa hierarquia financeira. Segundo Silveira (2017) em reportagem no Portal G1 do Rio de Janeiro comentou que:

Para um país onde o rendimento médio real domiciliar *per capita* foi de R\$ 1,2 mil por mês em 2016, e nas regiões Norte e Nordeste, a média foi de R\$ 772,00 e a maior média foi observada no Sudeste, com R\$ 1,5 mil, não há que se falar em desprestígio ou falta de motivação para o exercício da atividade judicante. (SILVEIRA, 2017).<sup>77</sup>

Além de oneroso ao erário, o Poder Judiciário tem no seu conjunto de regalias, tais como recesso de vinte dias e mais férias em dobro, para seus membros, e jornada reduzida para seus servidores, além de um generoso número de pontos facultativos que, somado às férias, totalizam um expressivo número de dias não trabalhados ao final de cada exercício.

Enquanto na iniciativa privada a jornada de trabalho é 40 horas semanais, no Judiciário fica em 30 horas, que ao final do ano tem um peso significativo de ócio remunerado. Essa introdução objetiva apenas uma reflexão de que um Poder com elevado custo financeiro produz pouco, sugerindo-se, portanto, um desperdício de valores em razão da subutilização de sua estrutura, revelando uma capacidade ociosa que exige enfrentamento para que se alcance sua otimização integral mediante uma gestão que maximize seus recursos materiais e humanos.

---

<sup>76</sup> DESPESAS DO JUDICIÁRIO CRESCE, MAS O CUSTO POR HABITANTE CAI. <https://bit.ly/2qGMhoo>. Acesso em dezembro de 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2qGMhoo>. Acesso em: 13 Dez. 2018.

<sup>77</sup> SILVEIRA, Daniel. **Metade dos trabalhadores brasileiros tem renda menor que o salário mínimo, aponta IBGE**. Disponível em: <https://glo.bo/2k973dE>. Acesso em: 20 Dez. 2018.

Depreende-se desse cenário que a morosidade judicial é a fiel aliada à impunidade, conquanto a longevidade de decisões judiciais definitivas condenando ou absolvendo o réu, proporciona a sensação de valia no cometimento de crimes ou atos de improbidade em desfavor do erário é um negócio vantajoso para o seu autor. Como se vê, o Poder Judiciário custa caro ao erário, mas não presta um serviço de qualidade devido à sua lentidão; o tempo da Justiça deve ser o tempo da realidade dos fatos, o da cidadania.

### 5.1. A INÚTIL FASE PRELIMINAR DA AÇÃO DE IMPROBIDADE

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece uma fase preliminar de notificação prévia do indiciado (Art. n. 17 § 7º) para apresentação e justificações, dentro do prazo de quinze, cuida-se, portanto, de uma defesa preambular escrita. A defesa escrita é uma ocasião singular para o patrono do (s) indiciado (s) promover (em) na sua plenitude o exercício da ampla defesa, momento próprio para desfazer e rebater a imputação produzida, para demonstrar a sua idoneidade pessoal, a sua inocência, a sua ilegitimidade ou a ausência da sua responsabilidade administrativa do ato impugnado, bem ainda, expor a sua legalidade e atendimento aos princípios norteadores à administração pública com a juntada de documentos que lhe possam dar sustentação à sua defesa.

Enfim, este é o primeiro momento mais importante para que a defesa esgote todos os meios probatórios visando a um resultado satisfatório para a situação administrativa do (s) ainda indiciado (s) na persecução de uma absolvição sumária no juízo de admissibilidade. Ocorrendo a notificação regular do (s) indiciado (s) e este (s) não apresentar (em) defesa escrita através de patrono constituído, o juiz prosseguirá com a realização dos atos processuais previstos na ordem dos trabalhos judiciais.

A exigência legal é a notificação pessoal do (s) indiciado (s), de modo que, decorrido o lapso temporal *in albis*, os autos devem ir ao juiz para receber ou rejeitar a proemia. Esse procedimento especial, adotado por este dispositivo, é uma inovação legislativa com o escopo de evitar demandas infundadas contra agentes públicos, cuja falta de notificação preliminar é causa de nulidade absoluta, que pode ser alegada em qualquer momento por constituir-se em ofensa à garantia constitucional do exercício da ampla defesa e do devido processo legal. Essa fase preliminar é tão importante que a lei determina o condicionamento do recebimento da

petição inicial à resposta do (s) requerido (s), que poderá ser instruída com documentos e outras provas acabadas, de forma a poder até elidir o processo. A inobservância desse procedimento importará em nulidade do processo por carência na garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do devido processo legal, visto que a falta de notificação pessoal para assegurar o direito de defesa escrita é ato essencial para o regular desenvolvimento processual e momento relevante para o exercício da defesa do (s) indiciado (s), é ocasião sublime que lhe permite o direito de ser absolvido sumariamente.

De sorte que, não sendo localizado o (s) indiciado (s), é indispensável a notificação editalícia e a designação de um defensor dativo para lhe garantir o exercício dos direitos fundamentais que são assegurados a todos os cidadãos brasileiros. Saliente-se, por oportuno, que sendo vários indiciados que foram formalmente notificados, mas alguns deixaram de apresentar a defesa escrita, não há nulidade se o juiz prosseguir com o feito, inclusive com o recebimento da representação.

Nessa fase preliminar, não há necessidade da nomeação de advogado dativo ou defensor *ad hoc* para suprir a defesa escrita, afinal, todos se defendem do mesmo fato. Essa defesa escrita é a oportunidade que o requerido deve apresentar as suas primeiras razões em busca da sua absolvição sumária, devendo para tanto, juntar documentos e provas que possam contrariar ou desconstituir as imputações formuladas pelo autor, seja o Ministério Público ou Entidade Pública interessada.

Registre-se que a petição inicial será instruída com documentos públicos e, que somente outros documentos públicos poderão conter o respaldo jurídico capaz de esclarecer e desconstituir o que foi instrumentalizado pela exordial. Nessa oportunidade, pode o indiciado, também, arguir a incompetência do juízo (Art. n. 64 do CPC), em forma de preliminar, ou poderá deixar para fazê-lo, também, na forma de preliminar quando da apresentação da contestação, se a representação for recebida pelo juízo.

A juntada de documentos pelo requerido importa na intimação do autor, nos termos do § 1º do Art. n. 437, ou seja, “[...] sempre que uma das partes requerer a juntada de documento aos autos, o juiz ouvirá, a seu respeito, a outra parte, que disporá do prazo de 15 (quinze) dias [...]”. O *Parquet* será igualmente intimado nessa fase preambular quando o autor da ação for a pessoa jurídica interessada, aqui, na qualidade de custos legis para a emissão de parecer, em atendimento ao comando inserido no § 4º deste artigo, que exige a participação ministerial em todo o desenrolar do processo.

Essa facilidade ao autor (Ministério Público ou Pessoa Jurídica) para se manifestar sobre a defesa escrita e os documentos juntados, mostra-se relevante nessa fase da relação processual devido à aferição a que procederá, das suas argumentações e provas coligidas, tendo condição de avaliar de forma completa as motivações expostas que poderão modificar o entendimento inicial para se posicionar pela improcedência total ou parcial do pedido, ou somente apenas ratificar a manifestação exordial já explicitada.

Esta etapa preliminar, preceituada pela lei de regência especial, não tem relevância jurídica, porque se desatendida os seus procedimentos, mas o representado, no momento seguinte sendo citado e apresentar defesa escrita, estará superado a nulidade, considerada relativa. Nesse sentir, são inúmeros julgados do Superior Tribunal de Justiça, assim redigidos, dentre outros:

- “Ausência de notificação para apresentação de defesa preliminar. Nulidade relativa. Prejuízo não demonstrado. Eventual descumprimento da fase preliminar da Lei de Improbidade Administrativa, que estabelece a notificação do acusado para apresentação de defesa prévia, não configura nulidade absoluta, mas nulidade relativa que depende da oportuna e efetiva comprovação de prejuízos. Precedentes. O acórdão recorrido entendeu que não houve cerceamento de defesa decorrente da ausência de notificação para apresentação de defesa preliminar”. (STJ - AgInt no REsp 1679187/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/02/2018, DJe 02/03/2018)
- “A ausência de notificação do réu para a defesa prévia, prevista no art. 17, § 7º, da Lei n. 8.429/1992, só enseja nulidade processual se houver comprovado prejuízo, hipótese inócua no caso concreto”. (STJ - AgRg no AREsp 369.518/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/12/2016, DJe 28/03/2017)
- “A ausência da notificação prevista no art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92, se não demonstrado efetivo prejuízo pela parte implicada, não conduz à anulação do processo”. (STJ - REsp 1538497/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/12/2015, DJe 17/03/2016).

Como se vê, nesse primeiro o momento o indiciado é notificado para apresentação de defesa prévia, mas na etapa seguinte, todos os atos serão repetidos a partir da citação do representado, revelando-se que o percurso inicial não teve valia nenhuma, senão estender as fases do processo e impulsionar a sua longevidade. Quando o autor legitimado propõe uma ação civil pública de improbidade administrativa baseia-se em documentos públicos que já revelam aos vinculados de atos e condutas do representado, não havendo, portanto, questionamentos de maiores repercussões jurídicas da sua responsabilidade.

Se todos os atos serão reproduzidos numa escala de maior amplitude, não faz sentido a existência de uma etapa de índole formal sem nenhuma serventia processual. Se ocorrer a suposição de prescrição, por ser matéria de ordem pública, cabe ao juiz de ofício ou atendendo a requerimento da parte decidir.

Com efeito, essa fase inicial de notificação para defesa preambular se mostra inútil, inservível e improficiente, atentando contra o princípio da eficiência e da garantia razoável do processo, porquanto vai apenas estender a tramitação processual retardando a entrega do valor público na prestação jurisdicional para fomentar a sensação de impunidade.

## 5.2 GARANTIA DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO

A Constituição da República consagrou dentre as suas garantias fundamentais o direito que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados, a duração razoável do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Para que essa garantia constitucional seja efetivada pelos órgãos judicantes é necessário que estes atentem para o princípio da eficiência, igualmente destinados aos órgãos e agentes públicos de todos os Poderes.

A eficiência contém a manifestação dos atos realizados com presteza, qualidade e de forma efetiva, assim como se vislumbra o cumprimento dos prazos processuais pelos membros e servidores do Poder Judiciário. No que se refere à tramitação processual deve-se atentar que o acúmulo de serviço torna inviável que os seus prazos sejam cumpridos com exatidão, até mesmo para aqueles feitos que gozam do privilégio da prioridade, nos termos da legislação própria, ou também, dos processos de réus presos, cujo sublime direito à liberdade reclama a primazia nos seus deslindes.

Assim sendo, é merecedor de exame os preceitos normativos que estipulam prazos para a realização dos atos processuais, mas considerando uma flexibilização tolerável que atenda à finalidade do processo e da garantia da duração razoável diante da realidade dos acervos judiciários. A Lei de Organização da Magistratura (LOMAN) impõe como deveres do magistrado: a) cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício; b) não exceder injustificadamente os prazos para sentenciar ou despachar; e c) determinar as providências necessárias para que os atos

processuais se realizem nos prazos legais. No que alude aos servidores, o Código de Processo Civil no seu Art. 233 incumbe ao juiz o dever de verificar se o serventuário excedeu, sem motivo legítimo, os prazos estabelecidos em lei.

Dessa maneira, cabe ao juiz o estado de correição permanente do seu cartório ou do andamento dos processos sob sua jurisdição, cujo acompanhamento poderá fazê-lo com a listagem dos feitos na fiscalização do desempenho de seus servidores. O Código de Processo Civil, no seu Art. 226 estabelece que o juiz proferirá os despachos de expediente, no prazo de cinco (5) dias; as decisões interlocutórias em dez (10) dias, e as proferirá as sentenças no prazo de trinta (30) dias.

Além disso, os atos meramente ordinatórios, como a juntada e a vista obrigatória, independentem de despacho, devem ser praticados de ofício pelo servidor e revistos pelo juiz quando necessário (Art. n. 203 § 4º do CPC), um ato de delegação que impulsiona o processo sem manifestação do juiz, mas por iniciativa e dever do servidor.

Destaque-se, por oportuno, que um leque de leis prioriza a tramitação de alguns processos em razão de sua natureza ou de seus atores litigantes, como: a parte ou interessado, pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos ou portadora de doença grave; aos menores ou adolescentes como autores da infração, e também menores e adolescentes como vítimas ou testemunhas de crime; réus presos; ação popular; ação de alimentos e outras situações previstas em lei. Essas regras se estendem à Justiça criminal quando o Art. 3º do Código de Processo Penal institui que “[...] a lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito [...]”.

Deve-se salientar que os processos de improbidade administrativa envolvendo meio ambiente é de natureza complexa devido a gama de informações diversificadas de atos e condutas dos responsáveis pelo cometimento de suas infrações. No campo do direito ambiental são necessárias avaliações de laudos técnicos, licenciamentos de controle, relatórios e vistorias que exigem aferições de profissionais especializados ou de órgãos técnicos, que estão fora ao ambiente judicial, contribuindo assim, para uma lenta tramitação processual enquanto, muitas vezes, o dano ambiental vai se propagando para alcançar dimensões mais gravosas. Na questão das demandas de improbidade administrativa que retrata malfeitos no âmbito da administração pública às vezes se mostra necessária a realização de perícias requeridas pelo promovido e o pronunciamento do Tribunal de Contas em atos da gestão, bem

como, vistoria in loco para verificar da exatidão da construção de objeto de licitação questionada ou impugnada, além do ritual burocrático processual que retarda a sua tramitação.

### 5.3 A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Constituição da República ao estabelecer no seu Art. n. 37 a imposição da observância do princípio da eficiência no trato dos assuntos inerentes à Administração Pública de todos os poderes, está exigindo que os serviços públicos sejam realizados com presteza, qualidade e eficácia de resultados positivos em favor do seu destinatário; o cidadão brasileiro.

A exigência constitucional de presteza e tempestividade nos atos provenientes da gestão pública não é letra morta nem adorno, proporcionando direito subjetivo do cidadão no exercício de sua cidadania; além do que é uma imposição a que todos os agentes públicos e/ou políticos estão submetidos, sob pena de enquadramento nas regras dos seus deveres e obrigações administrativas.

Observem alguns conceitos do princípio da eficiência, para exemplificar o dito por Vladimir da Rocha França (2000, p. 168) comenta que “[...] O princípio da eficiência administrativa estabelece o seguinte: toda ação administrava deve ser orientada para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones jurídico-administrativo [...]”.

Consigne-se a bem ponderada manifestação apresentada por Lucia Valle Figueiredo (2000, p. 60), defensora da eficiência como princípio constitucional:

Mas que é eficiência? No Dicionário Aurélio, eficiência é ‘ação, força virtude de produzir um efeito; eficácia. [...] Ao que nos parece, pretendeu o ‘legislador’ da Emenda 19 simplesmente dizer que a Administração deveria agir com eficácia. Todavia, o que podemos afirmar é sempre a Administração deveria agir eficazmente. É isso o esperado dos administradores. (LUCIA VALLE FIGUEIREDO, 2000, p. 60).

Na reflexão posta por Fábio Konder Comparato *apud* Ricardo Antônio Lucas (1993, p. 22), cujo conceito de eficiência somente poderá ser revelado se sua interpretação for de acordo com os outros princípios constitucionais. Logo é fácil interpretar sistematicamente e

teleologicamente que a norma jurídica emanada do princípio da eficiência utiliza o sentido amplo de eficiência. O conceito amplo de eficiência é trazido de forma plena, ou também colocado por Ubirajara Costodio Filho (1999, p. 214) como sentido comum, *in verbis*:

Do exposto até aqui, identifica-se no princípio constitucional da eficiência três ideias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. Tais características dizem respeito, quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão. Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exerçam posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados eficiência nas relações funcionais internas dependerá a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão. Observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis. (UBIRAJARA COSTODIO FILHO, 1999, p. 214).

Como se vê, a presteza, agilidade e rapidez, ou pelo menos, a duração razoável de tempo para tramitação de um processo é direito subjetivo do cidadão, bem como o acesso à Justiça, mas a uma Justiça que lhe responda com satisfação ao pedido da prestação jurisdicional; não é problema do jurisdicionado a sobrecarga de trabalho, o acúmulo de processos e a insuficiência de recursos humanos da Administração da Justiça. Esta é que tem de adaptar-se à Constituição Federal para respeitar o princípio da eficiência e fazer valer o direito de cidadania.

#### 5. 4. A RECOMENDAÇÃO DA ONU NO COMBATE À CORRUPÇÃO

O Governo brasileiro com a edição do Decreto nº 5.687/2006, promulgou A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil, em 9 de dezembro de 2003, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém. A Convenção da ONU

contra à corrupção estabelece no seu Art. 1º que a sua finalidade é promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater de forma mais eficaz e eficiente, a corrupção no seu Art. n. 5º trata das políticas e práticas de prevenção da corrupção ao estabelecer que cada Estado Parte observaram os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.

Ao mencionar a integridade e a obrigação de contas, pressupõe-se que a recomendação seja no sentido da otimização dos recursos públicos no custeio e na área de investimentos, de modo que sejam maximizadas a sua aplicação para se obter o melhor rendimento na utilização das verbas públicas. Desta forma, extrai-se do diploma legal convencional alguns dos dispositivos que interessam de maneira mais específica à temática enfocada neste trabalho acadêmico, que são descritos na forma a seguir.

No seu Art. n. 11, a Convenção reporta-se aos Estados-Partes para as medidas relativas ao poder judiciário e ao ministério público, no sentido da preservação da independência conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico e de regulação de normas que regulem a conduta dos membros do poder judiciário.

O Capítulo III da Convenção trata da penalização e aplicação da lei ao recomendar que os Estados Partes ampliem as formas de corrupção que se apresentam como obstrução da justiça, tráfico de influência e lavagem de dinheiro originário da corrupção, não se limitando as formas elementares de corrupção da corrupção ativa e peculato, como descrito no Código Penal brasileiro. No geral, a lei penal brasileira contém normas expressas na lei ordinária e especial, essas tipificações penais.

Outro pilar básico da Convenção é o ataque ao enriquecimento ilícito, conforme seu art. 20, mas que na legislação nacional já dispõe de normativos que legitimam a sua persecução penal com medidas punitivas e de recuperação de ativos patrimoniais e financeiros para o Poder Público. O Art. 30 da Convenção versa sobre processo, sentença e sanções, ao prescrever a punição dos delitos e que cada Estado Parte velará para que se exerçam quaisquer faculdades legais discricionárias de que disponham conforme sua legislação interna em relação ao indiciamento de pessoas pelos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção a fim de dar máxima eficácia às medidas adotadas para fazer cumprir a lei a respeito desses delitos.

Ao enfatizar a máxima eficácia na contextualização processual, a Convenção almeja que os processos sejam julgados em razoável tempo de duração para que a penalização seja

operada, elidindo assim, a impressão de impunidade pela lentidão judicial. Relevante nesse contexto é o Art. n. 36 quando a Convenção exige órgãos ou autoridades especializadas na luta contra a corrupção mediante a aplicação coercitiva da lei.

Afirma ainda que esse (s) órgão (s) ou essa (s) pessoa (s) gozarão da independência necessária, conforme os princípios fundamentais do ordenamento jurídico do Estado Parte, para que possam desempenhar suas funções com eficácia e sem pressões indevidas. E também deverá proporcionar-se a essas pessoas ou ao pessoal desse (s) órgão (s) formação adequada e recursos suficientes para o desempenho de suas funções.

## 5.5. FINALIDADE DA CONVENÇÃO DA ONU

Objetivando um combate efetivo contra a corrupção, a Convenção da ONU estabeleceu diretrizes que visam fortalecer as Instituições de controle, fiscalização e punição de agentes públicos ou políticos responsáveis pelos desvios de recursos públicos.

Essas condutas são privativas de pessoas detentores do poder decisão no âmbito estatal que têm consciência dos atos praticados em desfavor do interesse público que importa num impacto ruinoso para o desenvolvimento dos países em razão do conseqüente empobrecimento do seu povo.

Essa conseqüência danosa atinge principalmente a clientela dos serviços públicos de saúde e educação que sofrem com carência de verbas enquanto a riqueza pública é desviada para o enriquecimento ilícito e o financiamento de campanhas políticas. Outra seqüela social provocada pela corrupção é o aumento da violência urbana e a insegurança pública.

De forma que a Convenção tem como finalidade a promoção e fortalecimento de medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção, visando alcançar a sua redução substancial. Entretanto, surge como óbice para o alcance dessa eficácia, a morosidade judicial que emperra a tramitação das ações nos fóruns e tribunais para se arrastarem por anos até a sua conclusão definitiva.

O sistema judicial brasileiro tem nos seus órgãos sucessivas instâncias recursais e leque generoso de recursos que contribuem para o retardamento das sentenças definitivas, e por conseguinte, a punição dos responsáveis. Essa lentidão da justiça brasileira retarda e

dificulta ainda mais, a recuperação dos ativos econômicos e financeiros, que serão recompostos à riqueza pública para atender as políticas sociais governamentais.

Assim, de forma complementar, a outra finalidade da Convenção das Nações Unidas é estimular a facilitação de acordos de cooperação internacional e a assistência técnica visando mecanismos de previdência e cautelar, a fim de que dificulte ou impossibilite a remessa de valores para o exterior, bem como que esses mecanismos viabilize a recuperação de ativos. A Convenção também almeja a promoção da integridade dos bens e valores públicos, para que suas destinações sejam maximizadas em benefício do interesse social e da população, mediante a boa administração.

Deduzimos que o escopo da Convenção da ONU exige uma justiça célere, especializada e com autonomia para aplicação do conjunto de normas relativas aos ilícitos e condutas penais que afetem o erário, fazendo-se justiça para se obter uma substancial redução da corrupção em nosso país, Estado Parte daquele Tratado.

## 5.6 A PREVENÇÃO MEDIANTE O *COMPLIANCE*

A Recomendação da ONU visando a implementação de medidas eficazes contra a corrupção inclui, também, uma sistematização de controle das corporações privadas que são protagonistas de relacionamentos promíscuos com órgão da administração pública nos conluios para fraudar licitações, aditar contratos sem a contraprestação correspondente e a prática de sobre preço para lastrear propinas ou desvios de recursos públicos.

Como a questão da corrupção é universal, coube aos Estados Unidos, na década de 1970, a criação de uma lei anticorrupção transnacional, a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), que instituiu penas duras para as empresas americanas que fossem flagradas em atos de corrupção no exterior. Em razão desta lei anticorrupção, as empresas americanas começaram a desenvolver mecanismos de controle dos atos de seus agentes para que agissem de conforme com as leis e mediante condutas éticas e moral, que elidissem qualquer possibilidade de comportamento ilícito no trato de seus negócios e interesses comerciais. Essa postura de retidão de atitudes dentro dos regramentos legais tinha o objetivo de que as corporações não fossem envolvidas em escândalos financeiros ou comerciais, afastando desta forma, a possibilidade de serem alcançadas pela lei anticorrupção.

Essa sistematização de normas de controle interno visando agir e atuar de conformidade com as leis, de forma ética e decente, ganhou o significado de *compliance*, que vem a ser a busca e aplicação do ato jurídico perfeito, aquele em que todos os requisitos legais foram observados. É uma norma de controle interno das corporações privadas para não se envolverem em atos de corrupção, e assim, não terem problemas com a lei anticorrupção, as leis penais e a lei de improbidade administrativa.

Essa prática era antiga, mas pouco adotada sob a sigla de Organizações e Métodos (O&M) para ressurgir, agora, sob a modalidade de controle interno visando mostrar para o mercado sua adoção de boas práticas nas suas relações negociais. No recente escândalo da Lava Jato, as grandes construtoras do Brasil, inclusive, com negócios de outros países, foram punidas com multas e ressarcimentos milionários por fazerem parte no esquema de corrupção de contratos superfaturados da Petrobras e fraudes licitatórias. A própria Petrobras também foi penalizada por outros países, inclusive os Estados Unidos.

A prática do *compliance* almeja exatamente que as corporações privadas fiquem distantes e alheias de situações criminosas dessa natureza, daí porque a necessidade de aprimorar e aperfeiçoar dos instrumentos de controle interno e a aplicação de um código de conduta ética de seus representantes nas transações com o Poder Público.

As empresas que estão adotando *compliance* além de resultar em medidas preventivas para envolvimento de negócios escusos com a gestão pública, está mostrando para o mercado uma prática que exprime a sua credibilidade pelas suas boas práticas, ética e respeito mútuo. O *compliance* é um procedimento sistematizado de controle interno das atividades regulares da corporação, cuja adequação em conformidade com as leis têm o *plus* de potencializar a sua confiabilidade e respeito no mercado privado e nas relações institucionais com o Poder Público.

Esse cenário de confiabilidade vai refletir numa relação de segurança da empresa com seus clientes e parceiros, valorizam a instituição que importará facilidade no acesso ao crédito, nas transações e na credibilidade nas licitações que participar. Como se vê, a presença do mecanismo do *compliance* significa que todos os atos e fatos da organização corporativa está sendo monitorada, fiscalizada e avaliados os comportamentos de seus agentes em conformidade com as leis e em respeito à ética e a moral, delineados pela própria instituição em manuais de condutas.

Com efeito, afora evitar a sua participação em fatos delituosos, a presença do *compliance* traz a preservação da integridade civil, criminal e moral da empresa, afastando riscos de danos materiais e conceituais à instituição. O *compliance* representa um conjunto de valores que são protegidos que possibilita ganhos de competitividade em razão da cobrança crescente de posturas e comportamento éticos da nossa sociedade na sua relação de consumo de bens e serviços.

A grande virtude do *compliance* está na integração de esforços comuns que redundam em preservar a boa imagem da organização privada que vai credenciar com maior força e prestígio na disputa de mercados e nas relações com o Poder Público. A consequência desse conjunto energia saudável e força de trabalho qualificada será a imposição do aumento da sua eficiência com ganhos na produtividade que provirá vantagem na estratégia de competitividade e proporcionar os seus produtos e serviços mais atrativos.

No Brasil, a Lei nº 12.846/2013, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, é a nossa lei anticorrupção. A mencionada lei considera lesivos à administração pública nacional ou estrangeira “[...] quaisquer atos de prometer, oferecer ou dar direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada [...]”.

Também se enquadra dentro dessa tipificação o financiamento ou custeio para a prática de qualquer ato ilícito previsto na citada lei, e também, a utilização de interposta pessoa física ou jurídica para fins de dissimulação de interesses ou identidade de seus beneficiários. A lei também abrange essa lesividade a frustração ou fraude em licitações ou qualquer meio ou procedimento de que lhe desvie dos objetivos de sua finalidade de forma isenta, lícita e sem vício. As empresas são responsabilizadas administrativamente com aplicações de multas progressivas e crescentes na proporção da gravidade e extensão dos danos ocorridos.

Assente-se, por oportuno, o *compliance* ambiental por meio de implementações de medidas de prevenção de ordem normativa e operacional no sentido de evitar que certos empreendimentos ou projetos importem em danos ambientais, cuja restauração ou recuperação são de difíceis recomposição, e sempre demanda longo tempo para seu restabelecimento.

## 5.7 ESPECIALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS JUDICIÁRIOS COMO MEDIDA DE EFICÁCIA JUDICIAL

A especialização de órgãos judiciários congrega diversos valores contributivos de forma convergente para atender o princípio da eficiência no desempenho judicante visando alcançar melhor performance funcional no atendimento à garantia da duração razoável do processo. Ao agilizar a tramitação processual e promover a celeridade na prestação jurisdicional, se contrapõe frontalmente com a mazela da morosidade judicial em favor da impunidade, fator este estimulante para a reiteração de crimes de corrupção.

Dentre as vantagens que enaltecem a especialização de órgãos judicantes está o fato de que juízes e servidores se especializam na matéria devido ao acúmulo de conhecimento específico, próprio e rotineiro, qualificando-se com os trâmites, os assuntos e questões pertinentes, cujo manejo se tornará mais fácil devido a sua familiarização com o conjunto de informações que tratará no seu cotidiano.

Extraí-se desses benefícios a incoerência na dispersão de tempo para pesquisa de jurisprudência cuja fonte de direito se mostra muito dinâmica, evolutiva e modular, assim como o conhecimento completo e profundo das normas de regência, circunstância que norteia o diário dos juízes e servidores.

Com efeito, a especialização de uma vara se apresenta como instrumento de eficácia, celeridade e agilidade dos serviços judiciais, significando assim, um ataque direto à morosidade judicial, ao tempo em que, prestigia a instituição judicante pelo seu trabalho com eficiência e transmite para a sociedade que a lei é para todos e que todos que atentarem contra o erário serão reprimidos e punidos em tempo razoável, afastando assim, o clima de impunidade que se espalha pela longevidade dos processos de corrupção.

Deve-se atentar que na atualidade os processos de corrupção são distribuídos para varas ou câmaras ou turmas nos tribunais, onde já se encontram acumulado inúmeros feitos de outras naturezas, sendo assim, mais um que ingressa no amazônico universo de processos empilhados nas prateleiras ou nos arquivos das pastas eletrônicas do Processo Judicial Eletrônico (PJE) em fase de instalação e migração em todo o país.

Com a vara especializada em crimes contra o erário, atos de improbidade administrativa e direito ambiental, com esta unidade processando e julgando, de forma

privativa e exclusiva, estes feitos e os decorrentes por conexão destes em concursos formais, materiais ou continuados, tornará a tramitação dos processos mais rápida com a consequente redução do acervo processual. O tempo do processo na Vara será reduzido para os parâmetros que delimitam a sua duração razoável; seu ciclo ativo será reduzido.

## 5.8 VARAS ESPECIALIZADAS EXISTENTES

Uma das primeiras varas especializadas para processar e julgar feito de improbidade administrativa foi no Tribunal do Estado da Paraíba, no ano de 2002, quando era Presidente o Desembargador Marcos Souto Maior, e este Mestrando foi removido pela Corte para sua titularidade. O fato é que o êxito daquela unidade judiciária começou a incomodar a classe política à época, fato motivador da extinção da vara e redistribuição dos processos que voltaram a emperrar e se acumular mar de feitos nas seis varas fazendárias. O fato é que essa vara somente sobreviveu por pouco mais de dois anos.

É aquele ditado que diz que algumas coisas na justiça “[...] são feitas para não funcionar [...]”. De lá para cá, muitos outros tribunais avançaram nessa direção da especialização com a finalidade de alcançar maior grau de eficiência, e dentre elas pode-se citar as varas especializadas em lavagem de dinheiro, inicialmente implantas pela Justiça Federal em Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

A 13ª Vara Criminal de Curitiba é a mais famosa, porque processa os crimes da lava jato, cuja celeridade do Juiz Sérgio Moro se deve exatamente por se tratar de uma vara especializada, assim como a do Juiz Marcelo Bretas da 7ª Vara Criminal do Rio de Janeiro, cujo sucesso e rapidez está no fato de ser uma vara privativa de lavagem de dinheiro e crimes conexos. Outro exemplo a ser indicado é a 17ª Vara Criminal de Maceió, criada pela Lei nº 6.806/2007, com competência exclusiva para processar e julgar feitos do crime organizado no Estado de Alagoas, de composição coletiva. A Lei de criação dessa vara foi objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4.414, que teve como relator o Ministro Luiz Fux, decidiu, majoritariamente, pela constitucionalidade parcial, afastando, entretanto, a forma de designação e o período de exercício.

Registre ainda que a ONG Transparência Internacional constatou que apenas 7 (sete) Tribunais Estaduais têm varas exclusivas para lavagem de dinheiro e crime organizado, contrariando uma recomendação do Conselho Nacional de Justiça de 2006. A pesquisa inédita da Transparência Internacional mostra ainda que o maior tribunal do país, São Paulo, não possui vara especializada para lavagem de dinheiro e crime organizado, assim como o tribunal do Estado do Rio de Janeiro.

O pesquisador do estudo, Guilherme France, disse que foi “[...] uma surpresa a ausência de varas especializadas nas Justiças do Rio, de São Paulo e de Minas Gerais, e que é difícil imaginar que não exista certa demanda para isso [...]”. A pesquisa revelou existem varas especializadas para crimes de crime organizado nos tribunais dos Estados de Santa Catarina, Bahia, Roraima, Piauí, Pará, Mato Grosso e Alagoas, e que destes, apenas o TJMT e TJPI, abrangem lavagem de dinheiro e organização criminosa.

Seguindo essa tendência de especialização da justiça criminal, o Conselho da Justiça Federal (CJF)<sup>78</sup> autorizou que os tribunais regionais federais, na sua área de jurisdição, onde houver três ou mais varas federais com competência criminal exclusiva, pelo duas delas devem ter competência exclusiva ou concorrente para o processamento e julgamento de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e de crimes praticados por organizações criminosas.

Essa decisão de 25 de novembro de 2013, alterou a Resolução 517, de 30 de junho de 2006, sob o argumento de imprimir maior produtividade e eficiência ao seu funcionamento das gestões das varas criminais. Em seu voto, o relator do processo no CJF, ministro Arnaldo Esteves Lima, então corregedor-geral da Justiça Federal, explica que “[...] a realidade atual da Justiça Federal demonstra que há varas sobrecarregadas de processos por conta da especialização, enquanto há outras ociosas ou julgando questões criminais de menor relevância, o que significa perda da força de trabalho [...]”.

O ministro acrescenta ainda que, diante da recente alteração da Lei 9.613/1998, pela Lei 12.683/2012, a expectativa é que o número de casos de crimes praticados por organizações criminosas aumente significativamente. “[...] Isso porque, de acordo com esse novo normativo, toda e qualquer infração penal poderá ser considerada para efeito de antecedente à lavagem [...]”, explicou o ministro. Ele esclarece que, com isso, aumentará

---

<sup>78</sup> AUMENTO DE CASOS. Varas especializadas em lavagem devem ter número ampliado. Data: 10 de dezembro de 2013. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://bit.ly/2YMu0EA> . Acesso em: 2 Dez. 2018.

substancialmente o número de inquéritos e ações penais com esse objeto, o que impõe a adoção de estrutura judiciária compatível com a demanda. Com informações da Assessoria de Imprensa do CJF.

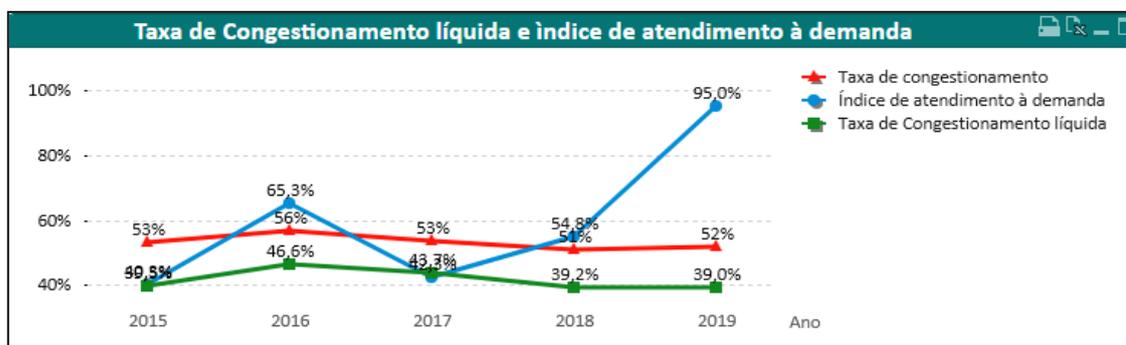
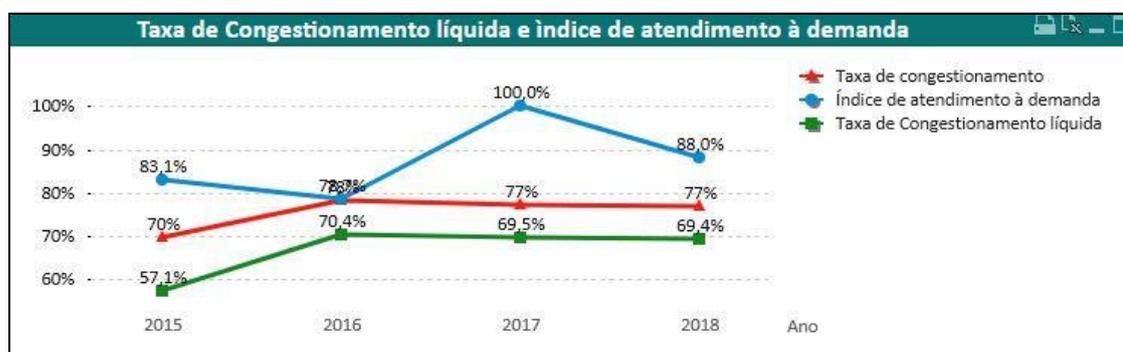
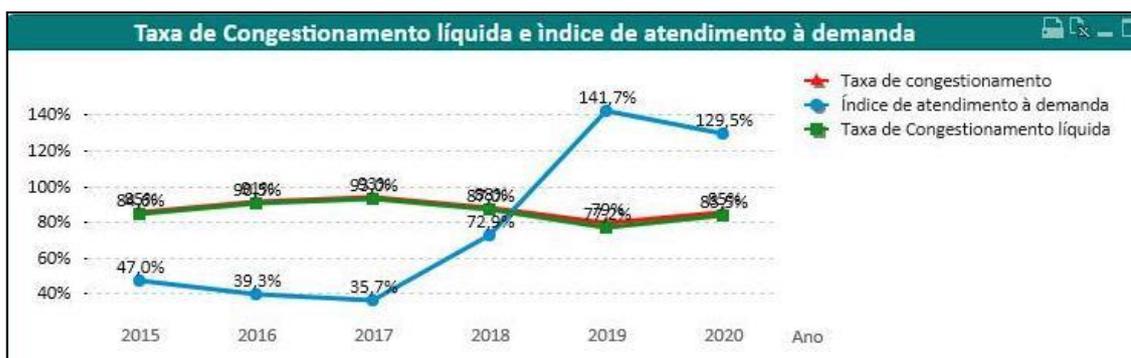
#### 5.8.1 DADOS ESTATÍSTICOS DE VARAS ESPECIALIZADAS

O painel de produtividade de serventias publicado no site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem revelado desempenho mais positivo das Varas Especializadas do que das Varas comuns da mesma seção judiciária ou comarca, seja na esfera federal ou estadual, mostrando que se trata de um modelo promissor para alcançar a efetividade jurisdicional com duração razoável do processo. Os dados indicam a Taxa de Congestionamento e o Índice de Atendimento à Demanda.

A Taxa de Congestionamento é um dos indicadores que mede o percentual de processos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Cumpre informar que, de todo o acervo, nem todos os feitos podem ser baixados no mesmo ano, devido a existência de prazos legais a serem cumpridos, especialmente nos casos em que o processo ingressou no final do ano-base.

O Índice de Atendimento à Demanda (IAC) é indicador que verifica se o tribunal foi capaz de baixar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos. O ideal é que esse indicador permaneça superior a 100% para evitar aumento dos casos pendentes. Deduz-se assim, que o ideal é um Índice de Atendimento à Demanda (IAD) maior e uma Taxa de Congestionamento menor. Com essas ponderações serão mostrados adiante e abaixo, os gráficos comparativos de Varas Especializadas e de outras ecléticas, para fins de melhor compreensão da vantajosidade de uma unidade exclusiva em matéria específica diante de uma com diversidade de assuntos jurídicos.

A exposição dos gráficos possibilitará que os argumentos são de relevante fundamentação para o Poder Judiciário optar pela especialização de suas unidades judiciárias como instrumento de alcançar a eficiência judicante e a efetividade de suas decisões em tempo que atenda a expectativa e necessidade do seu destinatário, seja o cidadão ou a administração pública.

Gráfico.4 - 4ª Vara da Justiça Federal de Belo Horizonte (MG). Esp. lavagem de dinheiro<sup>79</sup>Gráfico 5 - 8ª Vara da Justiça Federal de Belo Horizonte (MG)<sup>80</sup>Gráfico 6 - Vara Especializada do Meio Ambiente de Manaus (AM)<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Painel do Conselho Nacional de Justiça. 4ª Vara da Justiça Federal de Belo Horizonte (MG). Especializada em lavagem de dinheiro. Disponível em: <https://bit.ly/3li021M>. Acesso em: 2 Ago. 2020.

<sup>80</sup> Painel do Conselho Nacional de Justiça. 8ª Vara da Justiça Federal de Belo Horizonte (MG). Disponível em: <https://bit.ly/3aX1fdn>. Acesso em: 2 Ago. 2020.

<sup>81</sup> Painel do Conselho Nacional de Justiça. Vara Especializada do Meio Ambiente de Manaus (AM). Disponível em: <https://bit.ly/2EvKOIW>. Acesso em: 2 Ago. 2020.

Gráfico 7 - 4ª Vara da Fazenda Pública de Manaus - AM<sup>82</sup>Gráfico 8 - Vara de Combate ao Crime Organizado de Belém -Pará<sup>83</sup>Gráfico 9 - 9ª Vara Criminal de Belém - Pará<sup>84</sup>

<sup>82</sup> Painel do Conselho Nacional de Justiça. Vara da Fazenda Pública de Manaus (AM). Disponível em: <https://bit.ly/2EvTIpQ>. Acesso em: 22 Ago. 2020.

<sup>83</sup> Painel do Conselho Nacional de Justiça. Vara de Combate ao Crime Organizado de Belém –Pará. Disponível em: <https://bit.ly/3ljFOIk>. Acesso em: 22 Ago. 2020.

<sup>84</sup> Painel do Conselho Nacional de Justiça. 9ª Vara Criminal de Belém – Pará. Disponível em: <https://bit.ly/32uzrcq>. Acesso em: 22 Ago. 2020.

Gráfico 10 - 13ª Vara Federal de Curitiba-PR (Lavagem de Dinheiro)<sup>85</sup>Gráfico 11 - 2ª Vara Federal de Curitiba (PR)<sup>86</sup>Gráfico 12 - 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro-RJ (Lavagem de Dinheiro)<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Painel do Conselho Nacional de Justiça. 13ª Vara Federal de Curitiba (PR). (Lavagem de Dinheiro). Disponível em: <https://bit.ly/2ExEgti>. Acesso em: 22 Ago. 2020.

<sup>86</sup> Painel do Conselho Nacional de Justiça. 2ª Vara Federal de Curitiba (PR). Disponível em: <https://bit.ly/34KXO8P>. Acesso em: 22 Ago. 2020.

<sup>87</sup> Painel do Conselho Nacional de Justiça. 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro-RJ (Lavagem de Dinheiro). Disponível em: <https://bit.ly/31t2s9j>. Acesso em: 22 Ago. 2020.

Gráfico 13 - 31ª Vara Federal do Rio de Janeiro-RJ<sup>88</sup>

Com os gráficos acima constata-se, desta forma, que os indicadores das Varas Especializadas registram um melhor desempenho funcional em relação as Varas Ecléticas. Isso demonstra que é alternativa viável para atender os princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo, em cumprimento a recomendação da ONU de medidas eficaz no combate à corrupção.

## 5.9 CONSTITUCIONALIDADE DE VARA ESPECIALIZADA

A respeito da constitucionalidade da criação de varas especializadas, o Pleno Supremo Tribunal Federal julgando em 15.05.2008, o HC 88.660/CE, rel. Min. Carmen Lúcia, afirmou que o Poder Judiciário tem competência para dispor sobre especialização de varas, porque é matéria que se insere no âmbito da organização judiciária dos Tribunais.

No referido julgado ficou assentado que “[...] a mera especialização de vara federal para julgamento de crimes contra o sistema financeiro e lavagem de dinheiro [...], por meio de resolução, não ofende o princípio do juiz natural e não transgride o postulado da reserva de lei (Informativo n° 506, Brasília, 21 de maio de 2008, p. 1-2).

Alinhado nesse entendimento, a ministra Elle Gracie<sup>89</sup> afirma que,

<sup>88</sup> Painel do Conselho Nacional de Justiça. 31 Vara Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bit.ly/31qWrdg>. Acesso em: 22 Ago. 2020.

<sup>89</sup> STF – RE 481949/SC – rel. min. Ellen Gracie – julgamento: 20/05/2008 – decisão monocrática da Presidente do STF.

[...] a criminalidade cresce e se especializa. Atravessa fronteiras e ganha velocidade com a utilização das remessas eletrônicas. Consequentemente, as questões que chegam ao juízo federal são cada vez mais complexas e recomendam – ou melhor, exigem – que tais juízos sejam especializados e seus titulares possam valer-se de conhecimentos cada vez mais sofisticados para bem exercerem seu mister. (RE 481949/SC). Em outro Congresso, desta feita realizado em Budapeste em 1999, a mesma Associação Internacional debateu questões processuais relacionadas às infrações cometidas pelas organizações criminosas, apontando a necessidade de criação de jurisdições especiais para julgamento dos crimes organizados, bem como de medidas referentes aos meios de prova e proteção dos colaboradores da justiça. (STF – RE 481949/SC – REL. MIN. ELLEN GRACIE – JULGAMENTO: 20/05/2008 – DECISÃO MONOCRÁTICA DA PRESIDENTE DO STF).

A ministra Ellen Gracie, destaca como dado relevante os resultados obtidos com a especialização da jurisdição criminal referente a recuperação de ativos ao citar como,

[...] um dado significativo, conforme levantamento feito junto às Varas criminais especializadas pelo Conselho da Justiça Federal, é o valor total dos bens, direitos e valores obtidos com as medidas de apreensão: R\$ 1.282.375.633,00 (um bilhão, duzentos e oitenta e dois milhões, trezentos e setenta e cinco mil, seiscentos e trinta e três reais), referente ao período de 2006 [...]. (STF – RE 481949/SC – REL. MIN. ELLEN GRACIE – JULGAMENTO: 20/05/2008 – DECISÃO MONOCRÁTICA DA PRESIDENTE DO STF).

A constitucionalidade das varas especializadas é matéria pacífica no Supremo Tribunal Federal, inclusive ao admitir a sua criação por simples Resolução do Órgão Judiciário competente, como explicitado nos seguintes julgados:

HABEAS CORPUS. PENAL. PROCESSUAL PENAL. LEI ESTADUAL. TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIA. DELITOS SEXUAIS DO CÓDIGO PENAL PRATICADOS CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. I – A lei estadual apontada como inconstitucional conferiu ao Conselho da Magistratura poderes para atribuir aos 1º e 2º Juizados da Infância e Juventude, entre outras competências, a de processar e julgar crimes de natureza sexuais praticados contra crianças e adolescentes, nos exatos limites da atribuição que a Carta Magna confere aos Tribunais. II – Não há violação aos princípios constitucionais da legalidade, do juiz natural e do devido processo legal, visto que a leitura interpretativa do art. 96, I, a, da Constituição Federal admite que haja alteração da competência dos órgãos do Poder Judiciário por deliberação dos Tribunais. Precedentes. III – A especialização de varas consiste em alteração de competência territorial em razão da matéria, e não alteração de competência material, regida pelo art. 22 da Constituição Federal. IV – Ordem denegada. (STF - HC 113018, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 29/10/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 13-11-2013 PUBLIC 14-11-2013).

HABEAS CORPUS. ESPECIALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIA (RATIONE MATERIAE). PROVIMENTO 275 DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 3ª REGIÃO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DE POSTULADOS CONSTITUCIONAIS. O Provimento 275, de 11 de outubro de 2005, do Conselho

da Justiça Federal da 3ª Região, especializou a 3ª Vara Federal de Campo Grande/MS, atribuindo-lhe competência exclusiva para processar e julgar os crimes contra o sistema financeiro nacional e os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores. Não há que se falar em violação aos princípios constitucionais do devido processo legal, do juiz natural e da *perpetuatio jurisdictionis*, visto que a leitura interpretativa do art. 96, I, a, da Constituição Federal, admite que haja alteração da competência dos órgãos do Poder Judiciário por deliberação dos tribunais. No caso ora examinado houve simples alteração promovida administrativamente, constitucionalmente admitida, visando a uma melhor prestação da tutela jurisdicional, de natureza especializada da 3ª Vara Federal de Campo Grande, por intermédio da edição do Provimento 275 do Conselho da Justiça Federal da 3ª Região. Precedente. Habeas corpus não conhecido.” (STF - HC 94146, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 21/10/2008, DJe-211 DIVULG 06-11-2008 PUBLIC 07-11-2008 EMENT VOL-02340-03 PP-00483 RTJ VOL-00207-03 PP-01181)

“O Poder Judiciário tem competência para dispor sobre especialização de varas, porque é matéria que se insere no âmbito da organização judiciária dos Tribunais. O tema referente à organização judiciária não se encontra restrito ao campo de incidência exclusiva da lei, eis que depende da integração dos critérios preestabelecidos na Constituição, nas leis e nos regimentos internos dos tribunais. A leitura interpretativa do disposto nos arts. 96, I, a e d, II, d, da Constituição Federal, admite que haja alteração da competência dos órgãos do Poder Judiciário por deliberação do tribunal de justiça, desde que não haja impacto orçamentário, eis que houve simples alteração promovida administrativamente, constitucionalmente admitida, visando a uma melhor prestação da tutela jurisdicional, de natureza especializada”. (STF - HC 91024, Relator (a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 05/08/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-02 PP-00340 RTJ VOL-00205-03 PP-01303)

HABEAS CORPUS. POSTULADO DO JUIZ NATURAL. ESPECIALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIA (RATIONE MATERIAE). RESOLUÇÃO DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O mérito envolve a interpretação da norma constitucional que atribui aos tribunais de justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, em consonância com os limites orçamentários, a alteração da organização e divisão judiciárias (CF, arts. 96, II, d, e 169). O Poder Judiciário tem competência para dispor sobre especialização de varas, porque é matéria que se insere no âmbito da organização judiciária dos Tribunais. O tema referente à organização judiciária não se encontra restrito ao campo de incidência exclusiva da lei, eis que depende da integração dos critérios preestabelecidos na Constituição, nas leis e nos regimentos internos dos tribunais. 6. A leitura interpretativa do disposto nos arts. 96, I, a e d, II, d, da Constituição Federal, admite que haja alteração da competência dos órgãos do Poder Judiciário por deliberação do tribunal de justiça, desde que não haja impacto orçamentário, eis que houve simples alteração promovida administrativamente, constitucionalmente admitida, visando a uma melhor prestação da tutela jurisdicional, de natureza especializada. 7. Habeas corpus denegado. (STF - HC 91024, Relator (a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 05/08/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-02 PP-00340 RTJ VOL-00205-03 PP-01303).

Como observamos, a propositura da criação de varas especializadas para processar e julgar crimes de corrupção e atos de improbidade administrativa, e os conexos, é legítima e constitucional como instrumento de combater a criminalidade crescente com velocidade na utilização de novas tecnologias, devido a projeção de causas mais complexas, indicando a necessidade de exclusividade de conhecimento para juízes e servidores, cuja sabedoria,

inteligência e cultura, estão a merecer mais informações específicas para a realização de uma prestação jurisdicional satisfatória em tempo razoável que atenda a expectativa da sociedade.

## 6. MODELOS DOS ÓRGÃOS JUDICIAIS ESPECIALIZADOS

### 6.1 VARA

A vara judiciária é a unidade judiciária que dispõe de competência jurisdicional para o processamento e julgamento de feitos no âmbito do primeiro grau da Justiça brasileira, que tem com o titular um Juiz de Direito ou substituto em situações de eventuais ausências, para despachar, decidir e julgar as demandas da sua alçada, nos termos da Lei de Organização Judiciária local.

A proposição deste trabalho acadêmico em como foco central a criação de uma justiça especializada para processar e julgar os crimes contra o erário e os atos de improbidade administrativa, para se alcançar maior rendimento judicante em detrimento da morosidade judicial.

A instalação de uma vara privativa de competência jurisdicional de matérias criminais e civis, decorre do fato que os atos ilícitos contra a administração pública resultam no cometimento cumulativo de infrações penais e administrativas, de forma simultânea, impondo ao titular legitimado o ajuizamento de ações penais e administrativas pela mesma conduta típica, possibilitará uma tramitação e julgamento com rapidez em razão do conhecimento rotineiro da matéria.

É relevante assinalar que a ilegalidade do ato ou fato administrativo submete o seu autor a responder simultaneamente por ato de improbidade administrativa e pelos crimes que guardarem similitude na normatividade penal; as ações são autônomas e independentes.

Essa dedução provém da Constituição Federal (§ 4º do art. 37) quando preceitua que “[...] os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível [...]”.

Note-se que o dispositivo, ao mencionar as sanções relativas à improbidade administrativa, ressalta que “[...] sem prejuízo da ação penal cabível [...]”. Com efeito, o agente público enquadrado na figura de ímprobo, além de sofrer as sanções da lei de

improbidade administrativa, responde penalmente pelo seu ato de ilicitude no exercício de emprego, cargo ou função pública. Notamos, também, que o objetivo da lei de improbidade administrativa é punir os responsáveis por malfeitos na administração pública, assim como o é o Código Penal e a norma especial de licitações; ambas têm em comum proteger o patrimônio público com aplicação de penalidades aos autores de ilicitude administrativa.

Outra percepção evidente da diferença entre os objetivos das ações de improbidade administrativa e penal, sob a ótica acima enfocada, que a primeira sanciona os ímprobos com suspensão de direitos políticos, perda da função pública, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público, inclusive a pessoa jurídica da qual possa integrar, enquanto a ação penal pune o infrator com pena de detenção ou privativa de liberdade e multa penal.

Logo, verificamos, facilmente, que não se vislumbra a hipótese de *bis in idem*, ou seja, a mesma coisa aplicada mais de uma vez; merece destacar que o agente público está subordinado à responsabilidade administrativa, civil e criminal.

A responsabilização administrativa está subordinada ao seu estatuto e às disposições complementares fixadas em lei. A obrigação de reparar o dano causado à administração pública por culpa ou dolo no desempenho de suas funções provém do § 6º do art. 37 da Constituição Federal, e por último, a responsabilidade criminal está contida no Título XI – Dos Crimes contra a Administração Pública do Código Penal. Com essa justificativa à luz das normas enfocadas, a vara especializada no combate a corrupção teria competência para processar e julgar os delitos e ilícitos tipificados pelas seguintes leis:

- a) Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);
- b) Art. 89 a 99 da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitação);
- c) Art. 312 a 359-H do Código Penal (Crimes contra Administração Pública);
- d) Decreto-lei nº 201/64 (Crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores);
- e) Outros decorrentes por conexão destes em concursos formais, materiais ou continuados, excetuando-se os crimes eleitorais, do tribunal do júri e militares;
- f) Lei nº 4.717/1965 (Lei de ação popular).
- g) Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública)
- h) Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais)

A Vara teria jurisdição, que é o tamanho da sua competência, regionalizada à concentração de um número de comarcas cujos processos não ultrapasse o limite de um estoque de 1.000 (um mil) processos, delimitação razoável para não comprometer o rito de trabalho e a celeridade processual. É evidente que alcançando esse patamar, outra Vara deveria ser criada para contemplar a demanda crescente.

A Unidade Especializada, desta maneira, teria competência privativa para processar e julgar os crimes de corrupção, os crimes ambientais, os atos improbidade administrativa e todos aqueles que tenha o Ministério Público como legitimado nos termos da legislação relativa as matérias enfocadas.

## 6.2 ESTRUTURA DA VARA

Considerando a exclusividade da Vara para processar e julgar processos do microsistema de tutela de crimes contra o erário, de atos de improbidade administrativa e direito e crimes ambientais, se faz indispensável que toda a sua estrutura seja versada com a presença de membros e servidores especializados dos órgãos que trabalham ou dispõe de informações dos atos de gestão pública.

Nessa visão adesiva de colaboração deve atentar-se que o representante do Ministério Público que tenha assento na Vara seja exclusivo dessas matérias, com atuação integral nos assuntos da Unidade Judiciária. Um outro suporte necessário seria uma assessoria direta com um setor do Tribunal de Contas, que permita fornecer as informações precisas e, também ofertar pareceres e manifestações sobre questões de interesse no deslinde do processo, dispondo assim, o juiz de uma assessoria técnica de relevo e credibilidade técnica.

Na seara policial deve haver também uma Delegacia especializada, dispondo de toda a estrutura necessária para o seu melhor desempenho investigativo, interligada aos juízes da Vara e aos representantes do Ministério Público, para execução das tarefas e diligências autorizadas, na forma da lei. A Vara especializada necessita dispor de um técnico em informática que possibilite o acesso aos mais sofisticados programas de computação para cotejo de dados, informações bancárias, dados de localização e gravações de contatos telefônicos, autorizados judicialmente, que merecem uma leitura confiável e segura para as deduções de elementos de provas para convencimento do juiz.

Para o trato das questões ambientais releva-se importante que o juiz dessa Vara tenha a sua disposição engenheiros para avaliação técnica de laudos de licenciamento, por exemplo, que as vezes são objetos de questionamentos e legitimidade. Uma assessoria contábil se apresenta como relevante diante da precisa avaliação de ativos, análise contábil e outras pesquisas no campo comercial.

A Vara contaria com 2 (dois) juízes, um com competência para julgar os processos ímpares e o outro os pares, assim como, 2 (dois) promotores de justiça para atuarem nos mesmos moldes. O Cartório deverá ter no mínimo 5 (cinco) servidores e contar com pelo menos três assessores para cada juiz. Essa estrutura se mostra capaz de atender, com rapidez, os desafios dos julgamentos destes processos, que merecem uma resposta à sociedade que repele a conduta desleal de agentes públicos e políticos, além da premente necessidade de recuperação ou repatriamento dos ativos financeiros e econômicos que foram desviados de suas finalidades institucionais.

### 6.3. CÂMARA OU TURMA NO 2º GRAU

Nos Tribunais Estaduais ou Federais, a exclusividade de uma Câmara ou Turma, para processar e julgar as apelações é o ato complementar que possibilitaria agilizar a entrega da prestação jurisdicional dos crimes contra o erário e atos de improbidade administrativa. Essa Câmara ou Turma sendo privativa para julgar esses recursos teria por força regimental a sua priorização, em prazo não superior a 120 (cento e vinte) dias a contar do recebimento do processo da Procuradoria da República ou da Justiça, salvo os casos em que se verificar algum incidente ou diligência que se faça necessária ao integral conhecimento do caso.

É fundamental que ocorra rapidez no julgamento das apelações em razão do desdobramento do seu efeito jurídico para as etapas seguintes, especialmente, para o réu. Isso porque, sendo o réu condenado ou mantida a sentença condenatória no segundo grau, haverá consequência para sua situação do exercício da sua cidadania, dos seus direitos políticos ou da sua liberdade.

O recurso desprovendo apelo do réu ou provendo recurso ministerial, tratando-se de ação de improbidade administrativa, ele será alcançado pela lei da ficha limpa (LC 135/2010), ficando suspensos os seus direitos políticos e impedido de contratar com o Poder Público ou

obter empréstimos e financiamentos de bancos estatais. Cuidando-se de crime contra o erário, o desprovimento do apelo do réu ou provimento do recurso ministerial poderá acarretar o imediato cumprimento da pena privativa de liberdade, ou exaurimento de recursos extremos, no caso especial e extraordinário.

A celeridade dos processos de crimes contra o erário e atos de improbidade administrativa exige que as instâncias judiciais sejam exclusivas e com prioridade nas suas tramitações. Assim como a Vara as Câmaras ou Turmas devem ser exclusivas e privativas para julgar os seus recursos, contar com Procurador de Justiça específico para atuar nesses efeitos e, também dispor de acesso técnico ao grupo especializado na área de informática e contábil a ser criado no quadro do Tribunal.

## CONCLUSÃO

A corrupção é um fato criminoso que usurpa bens públicos para fins de enriquecimento ilícito, financiamento de campanhas políticas e de sustentação da rede delituosa para alimentar com propinas o sistema de atuação de grupos e pessoas integradas organizações criminosas especializadas em captar verbas públicas.

Essa degradação das condutas de agentes públicos de relações promiscuas com empresários, porque para que exista o corrupto é indispensável o corruptor, tem sido a maior causa da precarização dos serviços públicos essenciais, tais como saúde, educação e segurança pública, por comprometer o padrão de qualidade e a insuficiência de quadros para atendimento à demanda existente, cujo crescimento é vertiginoso em função da densidade populacional crescente.

A devassidão da integridade das autoridades públicas e dos agentes privados abrangem também a qualidade de vida da coletividade diante das fraudes ou comportamentos inadequados que resultam no comprometimento da saúde ambiental, cujos danos são gravames que afetam inúmeras populações.

Registre-se que a improbidade administrativa ambiental tem como produto imediato a lesão aos recursos naturais, com degradação do meio ambiente e ao ecossistema terrestre, diante da ação ilícita ou omissa dos agentes dos órgãos de controle ambiental.

A corrupção no campo ambiental está exposta na ação delituosa dos desmatamentos ilegais, das queimadas criminosas das florestas, da poluição dos rios com o despejo de esgotos e dejetos, ou alteração do seu curso normal, além da emissão de poluentes fora dos padrões permitidos, enfim, esse conjunto de eventos violadores do meio ambiente não ocorrem sem a sua causa primária de motivação, a improbidade administrativa ambiental de seus protagonistas mediante atos ímprobos no exercício de suas funções públicas.

A reprovação judicial, seja no campo penal ou no âmbito civil e administrativo, merece tratamento diferenciado, exclusivo e prioritário, como resposta do Judiciário na defesa do interesse público. O cuidado no âmbito do Judiciário exige que as ações referentes aos crimes contra o erário e de atos de improbidade administrativa, cujas vítimas e danos são de

natureza coletiva, afetam direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal, que merecem celeridade nas suas conclusões para penalizar em tempo razoável os responsáveis nos regramentos do estado de direito.

Além de aplicar as punições que sirvam de efeito pedagógico, tem o sentido externar a reprovação social em favor da moralidade e do bem comum, ao tempo em que, possibilita, também, de forma mais rápida a recuperação dos ativos desviados. A repatriação de valores e bens apropriados indevidamente têm a finalidade de recomposição do nível de riqueza do erário para que seja destinado aos serviços de interesse da coletividade. Este trabalho acadêmico tem, portanto, utilizada prática e eficaz, de combater com eficácia a corrupção mediante a penalização imediata dos agentes públicos e agentes privados, que se associam para fins criminosos, em razão da agilidade na prolação de sentenças condenatória e sua manutenção, igualmente, rápida, nos tribunais, assim com a recuperação dos ativos econômicos e financeiros rapinados dos cofres públicos.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. **Responsabilidade civil do estado e direito de regresso**. São Paulo: IOB Thompson, 2005.

ANDREOLA, P.; CENCI, D. R. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os conflitos sociais urbanos**: desafios para a sustentabilidade nas cidades. Disponível em: <https://bit.ly/2KEbK8B> Acesso em: 15 mai. 2019.

AFFONSO DA SILVA, J. **Curso de direito constitucional positivo**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

AMADO, F. **Direito ambiental esquematizado**. 7. ed. São Paulo: Método, 2016.

ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2014.

BACAL, E. B. **Tutela processual ambiental e a coisa julgada nas ações coletivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 13.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Direito administrativo na constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

BARRIO, J. M. D. **Procuradoria portuguesa denuncia ex-primeiro-ministro Sócrates por 31 crimes de corrupção**. Lisboa. 11 Out. 2017 - 14:20 BRT. El País Brasil. Internacional. Disponível em: <https://bit.ly/35Qjbmm> . Acesso em: 28 Out. 2019.

BARROSO, L. R. **Princípio da legalidade**. boletim de direito administrativo. São Paulo: NDJ, Ano XIII, v. 01, p. 15-28, Jan. 1997.

BÍBLIA SAGRADA. Centro Bíblico Católico. 34, ed ver. São Paulo: Ave Maria, 1982.

BITTAR, C. A. **Curso de direito civil**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, Volume 1, 1994.

BITTENCOURT, C. A. L. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 34ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019.

BOTELHO, T. R. **O reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano e fundamental**. Publica Direito. Disponível em: <https://bit.ly/2SNDBcq> . Acesso em: 12 Mai. 2019.

BUZAID, A.; MENDES, G. F. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 2ª. ed. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

BOBBIO, N.. **A era dos direitos**. São Paulo: Ed. Campus, 2004, p. 30.

BUERGENTHAL, T. **The inter-American system for the protection**, Oxford, 2012, p. 454.

BRASIL. MMA. **Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA)**. Manual sobre a Avaliação Ambiental Estratégica. Brasília: MMA/SQA. 2002. p. 14

CARAZZI, E. H. **Combate à corrupção será avaliado em relatórios anuais do FMI**. Disponível em: <https://bit.ly/2HPnbsh>. Acesso em: 20 Jul. 2019.

CÂMARA, J. A.; BUENO, C. S.; PORTO FILHO, P. P. R. (Coord.). **Improbidade Administrativa; questões polêmicas e atuais**. São Paulo.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 339-340).

CANOTILHO J. J.G. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora Atlas. 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2L9j1MJ> . Acesso em: 30 Jul. 2019.

CARDOZO, J. E. M. **Princípios constitucionais da administração pública** (de acordo com a Emenda Constitucional n. 19/98). In MORAES, A. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 15<sup>a</sup>.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

CÍCERO. **Dos deveres**. São Paulo: Editora Afiliada, 2001, p. 46.

CHRISTIAN, B. **Commentaries on the Laws of England in Four Book**, livro 4, p. 456, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2yPRUSg> . Acesso em: 30 Jul. 2019.

CÓDIGO PENAL BRASILEIRO. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <https://bit.ly/1kR39ir> . Acesso em: 31 Jul. 2019.

DINAMARCO, P. S. **Ação civil pública**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DINIZ, M. H. **Curso de direito civil**. Teoria Geral das Obrigações. São Paulo: Saraiva, 2<sup>o</sup> vol, 1993.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. Vol. 1. Rio de Janeiro: Globo, 1989, p. 172.

FAZZIO JUNIOR, W. **Atos de improbidade administrativa**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 122.

FERRAZ, S. **Improbidade administrativa** – questões polêmicas e atuais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 408.

FIGUEIREDO, M. **Probidade administrativa**. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 34-35.

FRANCO, M. O. **O controle da moralidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 1974.

FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2ª edição. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1986. p. 486.

FERREIRA, A. B. H. **Novo Aurélio do século XXI: o dicionário da língua portuguesa**, 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999, apud MACHADO, 2014, p. 62.

GEDDES, B.; NETO, A. **Fontes institucionais da corrupção no Brasil**, In: ROSENN, Keith S. & DOWNES, Richard (coords.). **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Tradução de Roberto Grey. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p. 48.

HABIB, S. **Brasil: quinhentos anos de corrupção**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1994, p. 96.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Ed. Atlas, 1999.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

GOMES, L.F.G; SOUSA, Á. M. F. **Princípio da insignificância. Furto com rompimento de obstáculo. Não reconhecimento**. Site JusBrasil. Disponível em: <https://bit.ly/2ZJ9PpS> . Acesso em: 31 Jul. 2019.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 146.

IHERING, R. V. **A luta pelo direito**. São Paulo: Editora Afiliada, 2000.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2002.

LEITE, C. B. (coord.). **Sociologia da corrupção**., 1987, p. 17.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**, 7ª Ed. Método, 2004.

LIMA, H. M.; LIMA, A. M. e BORBA, A. A. **Desafios ambientais e estratégias para condução da investigação e programas de intervenção social**. Revista Eletrônica Scielo. Ambient. soc. vol.15 no.1 São Paulo Jan./Apr. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2OAIrY2>. Acesso em: 16 Out.2019

MACHADO, P. A. L. **Estudos de direito ambiental**. São Paulo, Malheiros Editores, 1994, p.36.

MANCUSO, R. C. **Ação popular**. 7ª edição, São Paulo: RT, p. 20, 2015.

MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL. Tomo IV, p. 8. *apud*, Fernando Luiz Ximenes Rocha, op. Citada.

MELLO, J. **A trajetória do economista sueco Gunnar Myrdal**. Jornal GGN, de 20 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2OIXLnd> . Acesso em: 20 Jul. 2019.

MENA, F. **E agora, Brasil? Segurança pública**. Um diagnóstico da violência no Brasil, os problemas e as propostas vindas de pesquisas, dados nacionais e internacionais e análises. Temas. Folha On Line. 20 de abril 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Kz2LWw> . Acesso em: 5 Fev. 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 27ª ed., Malheiros, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 85-86.

MENDES, G. F. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 2ª. ed. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**, 8ª Edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 262-263.

MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional** - Tomo IV. Direitos fundamentais (5ª Edição). Edição: Coimbra Editora, 2012.

MINAYO, M. C. **Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002.

MIRRA, Á. L. V. **Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial**. In, Revista de Direito Ambiental, Ano 6, jan.-mar., 2001, RT, p. 92 a 102.

MORAES, A. **Constituição do Brasil interpretada**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAIS, A. **Direito constitucional**. 13ª Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003, p.63.

MORAES, A. **Direito constitucional**, 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES FILHO, A. E. **O círculo vicioso da corrupção**, In: LEITE, C. B. (coord.). Sociologia da corrupção. 1987, p. 21-2.

MUKAI, T. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

NERY JUNIOR, N. **Princípios fundamentais** – teoria geral dos recursos, p. 247, In: MEDINA, J.M.G. O prequestionamento nos recursos extraordinário e especial. 3ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo.

ORTIZ, C. A. **Improbidade administrativa**. Cadernos de direito constitucional e eleitoral. Vol. 7. n. 28. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p. 21. out./nov./dez. de 1994

PAZZAGILI FILHO, M. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Atlas, 1996.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2012, pág. 146.

PINTO, F. B. M. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 43.

RAIMUNDO, M. **Trinta anos de evolução das leis da corrupção em Portugal**. Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade. Disponível em: <https://bit.ly/2MO5bTS> . Acesso em: 31 Jul. 2019.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. 19ª edição. São Paulo: Saraiva.

REBELLO FILHO, W.; BERNARDO, C. **Guia prático de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen, 1998.

RELATÓRIO SOBRE O USO DA PRISÃO PREVENTIVA NAS AMÉRICAS. Introdução e recomendações. The Organization of American States (OAS). Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://bit.ly/36jXKL4> Acesso em: 20 Mai. 2018.

RIOS, J. A. **A fraude social da corrupção**. In: LEITE, Celso Barroso (coord.). Sociologia da corrupção. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987, p. 92-3.

ROCHA, F. L. X. **Direitos fundamentais na constituição de 1988**. Abril, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/2yKzbaP> . Acesso em: 30 Jul. 2019.

ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. 1ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, F. L. X. **Direitos fundamentais na constituição de 1988**. Abril, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/2yKzbaP> . Acesso em: 10 Dez. 2018.

RODRIGUES, M. A. **Elementos de direito ambiental**: Parte Geral. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 203.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito constitucional ambiental**: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 302.

SARMENTO, G. **Aspectos da investigação dos atos de improbidade administrativa**. Revista do Ministério Público: Alagoas. n. 1, jan./jun., Maceió: MPE/AL, 1999, p. 91. (p. 91-116).

SANTOS, M. E. P. **Algumas considerações acerca do conceito de sustentabilidade: suas dimensões política, teórica e ontológica.** In: RODRIGUES, A. M. Desenvolvimento sustentável, teorias, debates e aplicabilidades. Campinas: UNICAMP/IFCH, 1996. p. 13-48. (Textos Didáticos, n. 23).

SILVA, F. R. **Avaliação ambiental estratégica como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável.** UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil. Revista Direitos Fundamentais & democracia. V. 8, n. 8, (jul./dez. 2010), p. 301- 329).

SILVA, J. A. S. **Curso de direito constitucional positivo.** 19ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SILVA, F. R. **Avaliação ambiental estratégica como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável.** UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil. Revista Direitos Fundamentais & democracia. V. 8, n. 8, (jul./dez. 2010), p. 301- 329.

SILVEIRA, D. **Metade dos trabalhadores brasileiros tem renda menor que o salário mínimo, aponta IBGE.** Disponível em: <https://glo.bo/2k973dE> . Acesso em: 20 Dez. 2018.

SCHMITT, C. **Teoría de la constitución.** Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Madrid: Revista de Drecho Privado, 1932. Disponível em: <https://bit.ly/2ZINoRn> . Acesso em: 30 Jul. 2019.

SCHMITT, C. **Teoría de la Constitución.** Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Madrid: Revista de Drecho Privado, 1932. Disponível em: <https://bit.ly/2ZINoRn> Acesso em: 30 Jul. 2019.

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de direito público.** 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, Outubro de 1998.

TÁCITO, C. **Moralidade administrativa.** In: MARTINS, Ives Gandra (coord.). Ética no direito e na economia. São Paulo: Pioneira: Academia Internacional de Direito e Economia, 1999, p. 40.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional.** 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.543.

TEIXEIRA, A. C. B. **Saúde, corpo e autonomia privada.** Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

TEPEDINO, G. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pág. 48.

TRINDADE, A. A. C. e ROBLES, M. E. V. **El futuro de la corte interamericana de derechos humanos**. 2ª ed. Atualizada e ampliada, San José/ Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos e ACNUR, 2004, p. 434.

TEPEDINO, G. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pág. 48.

THOMAS B.; LEDESMA, H. F. **The inter-american system for the protection of human rights**: Institutional and procedural aspects. Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Costa Rica, 2008.

TRINDADE, A.A. e LEAL, C. B. (coord). Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017. p. 71.

TUCCI, J.; ROGÉRIO, L. **Constituição de 1988 e Processo**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 6.

VIEIRA, A. **Sermões: obras completas**. Erechim, Edelbra, 1998.

### **Links internet:**

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO. Escritório das Nações Unidas contra drogas e Crimes. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/1OSqnm> . Acesso em: 10 Jul. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <https://bit.ly/2qwEVCs> . Acesso: Mar. 2018.

CONSELHO SUPERIOR DE ASSUNTOS JURÍDICOS E LEGISLATIVOS (CONJUR). Disponível em: <https://bit.ly/2ZHGeVM> . Acesso: 10 Mai. 2018.

DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA ONU SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO. Estocolmo, 5- 16 jun. 1972. Disponível em: <https://bit.ly/1DUgQ9k> . Acesso em: 9 Jun. 2016.

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO (EBC). Notícias. **Mais de 90 brasileiros estão insatisfeitos com a saúde pública e privada**. Disponível em: <https://bit.ly/33kMuj> . Acesso em: 18 Mai. 2018.

EPOCHTIMES. **Corrupção desvia cerca de 200 bilhões ao ano no Brasil**. Disponível em: <https://bit.ly/2Kptk1d> . Acesso: 12 Mai. 2018.

ESTATUTO DO IDOSO. Disponível em: <https://bit.ly/1HAI0zB> . Acesso: 12 Mai. 2018.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Disponível em: <https://bit.ly/IUTp5S> . Acesso: 12 Mai. 2018.

FOLHA ON LINE. Reportagem: **E agora Brasil?** Sistema Prisional, não basta construir presídios é preciso aprender com critério. Disponível em: <https://bit.ly/2M9x4Gk> Acesso: 5 Fev. 2018.

JORNAL DO COMÉRCIO ON LINE. Notícia. **Orçamento para saúde no Brasil fica abaixo da média mundial.** Disponível em: <https://bit.ly/2Krb5sw> . Acesso: 17 Mai. 2018.

REVISTA JUSBRASIL. DECRETO LEI N. 2.848. Disponível em: <https://bit.ly/31tocPk> Acesso: 20 Maio 2018.

RELATÓRIO CORRUPÇÃO: **custos econômicos e propostas de combate.** Questões para discussão. Decomtec. Área de competitividade. Federação da Indústria do Estado de São Paulo (Fiesp). Março 2010. Disponível em: <https://bit.ly/37ZZnyO> .Acesso em: 20 Jul. 2019.

SISTEMA DE GESTÃO DE SAÚDE (MV). **Alguns dados sobre a saúde pública brasileira em que você precisa saber.** Disponível em: <https://bit.ly/2ZL5CS1>. Acesso: 20 Mai. 2018.

SINDICATO DA JUSTIÇA FEDERAL. JUSBRASIL. Reportagem: **O preço da corrupção no Brasil.** Disponível em: <https://bit.ly/2YOuBHR> . Acesso em: 17 Mai. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. ONU: **Corrupção Desvia 5 milhões do Pib Mundial.** Disponível em: <https://bit.ly/2XX0IRp> . Acesso: 17 Maio 2018.

O QUE É DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL? Rede WWF Brasil. Disponível em: <https://bit.ly/2tdhZrg> Acesso em: 10 Jul. 2019.

SPOTNIKS. **Números que mostram como a educação no Brasil está por do que você imagina.** Disponível em: <https://bit.ly/2yQwBjO/> . Acesso em: 20 Mai. 2018.

UNODC. Disponível em: <https://bit.ly/31xtf19> . Acesso em: 20 Mai. 2018.

WHOT. IT. Disponível em: <https://bit.ly/2Io53WI> . Acesso: 20 Mai. 2018.