



Faculdade de Ouro Preto do Oeste
Faculdade de informática de Ouro Preto do Oeste
Mantidas pelas Escolas Unidas de Ouro Preto do Oeste
Site: www.uneouro.edu.br. E-mail: uneouro@uneouro.edu.br

DIREITO

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM FACE DA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Francieli Ribeiro Gama
Lenita dos Santos Albino Schmoller

OURO PRETO DO OESTE - RO
2023

RESUMO

O presente texto faz um estudo em sua abordagem para verificar se a concessão de licença ambiental de forma irregular constitui um ato de improbidade administrativa. Pretende-se verificar também a possibilidade de responsabilização ou reparação em caso de danos ao meio ambiente. A relevância do presente trabalho dá-se devido ao crescente número de casos em que são concedidas licenças ambientais de forma irregular, conforme julgados de nossos tribunais, o que vem despertando a atenção de ambientalistas, doutrinadores e operadores do Direito em todo o país, pois se trata de questão relevante para a administração pública, para a sociedade e para a sustentabilidade do planeta.

Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa é de averiguar o licenciamento ambiental: fundamentos e requisitos, descrever o ato de improbidade administrativa: espécies e seus requisitos, ponderar o licenciamento ambiental como proteção ao equilíbrio ambiental e a atecnia no licenciamento ambiental como infração administrativa. A metodologia utilizada compreendeu revisão bibliográfica objetivando compilar o conhecimento sobre o tema. Para ser possível atingir os objetivos propostos buscou-se a explicação de um problema, analisando publicações referentes ao tema, examinando o potencial de um ato administrativo causador de dano ao meio ambiente e seu enquadramento como ato de improbidade administrativa.

Palavras-chave: Licenciamento irregular. Fundamentos e requisitos. Improbidade administrativa. Lei.

ABSTRACT

This text makes a study in its approach to verify whether the granting of an environmental license in an irregular manner constitutes an act of administrative improbity. It is also intended to verify the possibility of liability or reparation in the event of damage to the environment. The relevance of this work is due to the growing number of cases in which environmental licenses are granted irregularly, as judged by our courts, which has been attracting the attention of environmentalists, scholars and legal operators throughout the country, as it is a relevant issue for public administration, for society and for the sustainability of the planet.

In this sense, the objective of this research is to investigate the environmental licensing: fundamentals and requirements, to describe the act of administrative improbity: species and its requirements, to consider the environmental licensing as protection to the environmental balance and the technicality in the environmental licensing as an administrative infraction. The methodology used included a literature review in order to compile knowledge on the subject. In order to achieve the proposed objectives, we sought to explain a problem, analyzing publications related to the theme, examining the potential of an administrative act that causes data to the environment and its framing as an act of administrative improbity.

Keywords: Irregular licensing, Fundamentals and requirements, Administrative impropriety, Legislation.

1. INTRODUÇÃO

A preocupação com o meio ambiente vem sendo evidenciada preponderantemente pelo reconhecimento de sua necessidade para manutenção da vida e de sua qualidade para os seres humanos em seus diversos aspectos, por isso foi inserida na Constituição Federal como direito fundamental.

A inobservância dos princípios constitucionais, pode levar à concessão de licenças ambientais para empreendimentos ou atividades que causem danos ao meio ambiente. Porém, a sua correta observância, com o processamento adequado dos demais procedimentos atinentes ao processo de licenciamento, conduzem a uma melhor análise da realidade objetiva, com o consequente atendimento dos pressupostos constitucionais, devendo assim acontecer porque o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo, que de rigor também se pauta pelos princípios constitucionais e assim visa garantir a proteção do meio ambiente.

Nesse contexto o licenciamento ambiental é um instrumento fundamental para o equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconômico e a proteção do meio ambiente. Ele visa assegurar que atividades humanas não causem danos significativos à natureza e, ao mesmo tempo, promover o progresso sustentável. No entanto, o aumento de casos de licenciamento ambiental irregular tem gerado preocupações e debates, já que muitas vezes essas práticas resultam em impactos adversos ao meio ambiente.

Percebe-se nesse passar, que exsurge com instrumento de proteção do meio ambiente a utilização da Lei n 8.429/1992, que disciplina a questão da improbidade administrativa que é afeta ao meio ambiente, e por essa razão comporta a promoção de ação civil pública nos termos da Lei n. 7.347/1985 para a proteção do meio ambiente.

A improbidade administrativa frente a defesa do meio ambiente é a conduta ilegal qualificada pela ausência de observância da probidade no desempenho da

função administrativa desempenhada pelo servidor, o que no presente trabalho foca na liberação do licenciamento ambiental, sendo que dentro de suas espécies destaque-se o cometimento de ilícito, danos ao erário, conceder benefícios irregulares e realizar atos lesivos à moralidade administrativa e o ato de improbidade. (GARCIA, 2017).

No Brasil, a responsabilização por atos de improbidade administrativa resguarda a probidade administrativa que se espera das organizações estatais no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público, social, e a proteção do meio ambiente nos termos da Lei n. 8.249/1992.

Logo, no tocante ao ato de improbidade, temos que poderá ser praticado por terceiro, que mesmo não sendo agente direto, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie de forma direta ou indireta. (MEDINA, 2019).

Coloca-se a questão do terceiro, pois consideremos hipótese em que pessoas estranhas ao processo de licenciamento, podem, agindo com dolo, interpor-se entre os legitimados a participação do mesmo e assim desvirtuar a sua finalidade, incorrendo em improbidade administrativa.

A improbidade administrativa estabelece que, para que um ato seja considerado ímprobo, ele deve derivar de vontade livre e consciente do agente público de causar algum tipo de prejuízo e ferir os princípios da administração. (BELLO, 2017).

Logo, partindo-se da ideia de que a finalidade institucional do Estado se apoia no atendimento dos interesses da coletividade, cabe dizer que o surgimento da Lei de Improbidade, veio fortalecer a sistemática de contenção às práticas deslocadas, evitando-se que irregularidades se instalem, mais pontualmente, como objeto deste trabalho, na seara do licenciamento ambiental.

Toda e qualquer aplicação de normas relativas à improbidade, se faz por motivo, dado ao fenômeno que não pode ser encarado como um padrão de conduta, que se faz dada quanto a defesa ativa frente o meio ambiente. (SIRVINSKAS, 2016).

Dentro do contexto brasileiro de desvios pela prática de atos ímprobos, já é prevista na legislação brasileira, desde a Constituição Federal de 1824, porém, foi por meio da Constituição Federal de 1946 que trouxe maiores avanços.

Se têm consenso de que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando inadmissível que as atividades econômicas se desenvolvam alheias a esse fato, assim, o meio ambiente é qualificado como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.

Assim, o presente trabalho propõe-se a averiguar o licenciamento ambiental: fundamentos e requisitos, descrever o ato de improbidade administrativa: espécies e seus requisitos, ponderar o licenciamento ambiental como proteção ao equilíbrio ambiental dado a atecnia do licenciamento ambiental como infração administrativa.

2. Lei 6.938/81: SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

No contexto brasileiro as bases legais para o processo de licenciamento ambiental encontram amparo, principalmente, na Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e traz um conjunto de normas para a preservação ambiental; nas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 001/86 e 237/97, que por sua vez estabelece alguns procedimentos. (PINHO, 2011).

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, trata-se de importante instrumento para garantir a qualidade ambiental. (SIRVINSKAS, 2016).

O Licenciamento Ambiental, conforme consta na Resolução CONAMA nº 237/97, artigo 1º, inciso I, é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas. (PAES, 2005, p. 11).

Dentro deste processo de preservação do meio ambiente o licenciamento ambiental é atividade diretamente destinada a tomar conhecimento das possíveis fontes de poluição e de riscos existentes na sua atividade e de que forma estas podem ser controladas. (SANTANA, 2017).

Considerada sua relevância, dentro do processo de autorização à atividade produtiva para que se utilize de recursos ambientais sensíveis, o licenciamento ambiental, como procedimento formal, deve ater-se ao que está estritamente estabelecido na lei e respeitados os princípios maiores e menores do direito ambiental, sendo eles o princípio da prevenção, princípio da precaução, princípio do poluidor-pagador, princípio do desenvolvimento sustentável, princípio da participação pública.

Sendo que a inobservância deles desborda em eventual irregularidade, que é passível de acionamento da parte pela via ação civil pública por improbidade administrativa.

Nessa toada, convém dizer, que toda licença tem prazo de validade preestabelecido, devendo ser observado e respeitado, sob pena de sujeitar-se às penalidades administrativas.

No Brasil, descreve-se que o processo de licenciamento ambiental é levado ao conhecimento do público desde seu início, haja vista que existe determinação para que simples requerimento de licença seja devidamente ativo. (BARROS, 2017).

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente previsto no art. 9º, IV, da Lei nº 6.938/81, logo, o licenciamento constitui importante instrumento de gestão do ambiente na medida em que a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, o licenciamento ambiental possui regras próprias sem, contudo, excluir as normas de direito. (NETO, 2015, p. 09).

O licenciamento ambiental constitui importante instrumento de gestão do meio ambiente dentro dos limites públicos e governamentais do Brasil. (TURRA, 2015)

3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL: FUNDAMENTOS E REQUISITOS

As normas regulamentares do licenciamento ambiental estatuem que todos os órgãos responsáveis pela realização do licenciamento ambiental permanecerão vigilantes para resguardar a qualidade ambiental, a segurança da população e continuidade da operação ambientalmente adequada, desde que possuidora de estruturas essenciais a seu funcionamento ambientalmente correto e atenda ao interesse público latente na seara ambiental.

No Brasil descreve-se que os órgãos executores envolvidos no licenciamento ambiental e integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) são: a nível federal: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMbio). (BORIONI, 2019).

A esse respeito trazemos citação doutrinária:

A auditoria ambiental no Brasil, gera benefícios na prevenção de erros e fraudes, gerando maior controle e desenvolvimento estratégico ao cunho de planejamento, objetivando um exame cuidadoso e sistemático das atividades, implementadas com eficácia e adequadas à consecução dos objetivos. (SOUZA, 2019, p. 11).

Nesse contexto, processo ambiental apura as circunstâncias e causas de eventuais descumprimentos de obrigações, atribuindo ao licenciamento ambiental estabelecido pela Lei 6.938/81, a finalidade de trazer um conjunto de normas para a preservação ambiental, na exata medida de que definirá ao pleiteante do mesmo os limites de sua atuação, que se respeitados, não desbordarão em irregularidades. (TOMAZETTI, 2019).

O licenciamento ambiental é um ato de caráter administrativo vinculado efetuado pelos órgãos ambientais que concede licenciamento para a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades que utilizam de recursos ambientais, e tragam potenciais riscos de poluição e de degradação ambiental, sendo de cunho obrigatório conforme o preconizado pelo art. 10 da Lei n. 6.938/1981, vejamos:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

As bases legais do licenciamento ambiental são traçadas pela Lei 6.938/81, a Política Nacional do Meio Ambiente, onde, a avaliação de impacto ambiental é consagrada como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. (NEVES, 2017).

Ao que tange o processo de análise dos requisitos técnicos e legais que os solicitantes devem cumprir para obter uma licença ambiental, devido à pandemia, ela precisou ser adiada, dada, sobre esforço institucional para que

todos os setores caminhem em busca da excelência dentro das questões ambientais, onde a auditoria ambiental se faz dividido em duas etapas: a documental e de campo, para maior precisão de dados e resultados. (SOUZA, 2019, p. 13).

O ato de análise do processo ambiental de licenciamento quanto aos objetivos, procedimentos e as fontes de informações se faz presente no contexto brasileiro, dando assistência em procedimentos como a regularização ambiental. (IAB, 2019).

No artigo 8º da Resolução nº237/97 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) discrimina as três fases do licenciamento ambiental, in verbis:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

As etapas do Licenciamento Ambiental também estão previstas no artigo 19 do Decreto nº 99247/90.

É na fase da Licença Prévia que é feita o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), aquele já previsto na Constituição Federal no artigo nº225, IV, in verbis: “Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Ressalte-se que a realização do EIA (Estudo Prévio de Impacto Ambiental) – e o seu consequente RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) serão custeados pelo

interessado, consoante dispõe o artigo 8º da Resolução nº001/86 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), in verbis:

Correrão por conta do proponente do projeto todas as despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental tais como coleta e aquisições de dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamentos e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA e fornecimento de pelo menos 5 (cinco) cópias.

O Licenciamento ambiental está dividido em três etapas, quais sejam, a Licença Prévia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação para os casos de atividades ou empreendimentos que possam causar potencial degradação ambiental, contudo para os casos de atividades ou empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental são estabelecidos procedimentos simplificados, consoante dispõe o artigo 12, § 1º da resolução nº237/90 do CONAMA, in verbis: “Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.”

No artigo 18 da Resolução nº237/97 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) constam os prazos de cada licença, in verbis:

Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

Patenteados estão os fundamentos e requisitos do licenciamento ambiental.

3.1. Licenciamento ambiental como proteção ao equilíbrio ambiental

O licenciamento ambiental é um ato administrativo vinculado, sendo, importante e necessário por ser um instrumento que prevê condições para o estabelecimento de empreendimentos e atividades, de forma a tentar eliminar, quando possível, ou minimizar danos ao meio ambiente. (SIRVINSKAS, 2016).

Calha dizer que não se deve confundir licença ambiental com licenciamento ambiental, pois este é o procedimento para se obter aquela, seja durante e no final dele. O licenciamento ambiental tem três etapas: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação. Ao final de cada etapa cumprindo todas as exigências existentes na lei ou provenientes dos princípios da precaução e/ou prevenção é expedida uma licença ambiental com o intuito de se conseguir o funcionamento do empreendimento.

Atualmente, por conta das iniciativas e aprimoramento do ato de auditoria quanto ao licenciamento ambiental, visa-se simplificar procedimentos, tornar o instrumento mais ágil e menos sujeito a discricionariedade do processo ambiental.

No cenário brasileiro observa-se que as projeções existentes quanto a processo de licenciamento ambiental são que as demandas de auditoria continuam aumentando, com o objetivo de discutir a prestação dos serviços pelos órgãos.

Neste sentido indica lição doutrinária:

Deste modo, pauta-se que a descrição do licenciamento ambiental, possibilita que a mesma exerça um papel crucial na apuração de informações, descrição de atividades, demonstração de resultados, objetivando um exame cuidadoso e sistemático das atividades, implementadas com eficácia e exatidão. (BORIONI, 2019).

E ainda que:

Na atualidade o tema sobre meio ambiente tem ganhado status de fator empresarial, de capital, produção, recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e mercado, dentro do sistema de auditoria ambiental, sobre processo de gestão ambiental, dada quanto a avaliação de desempenho ambiental frente a classificação ambiental dos processos

e produtos, pertinentes ao conteúdo das auditorias ambientais sobre licenciamento ambiental. (ATTIE, 2018, p. 14).

Assim, a atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) no âmbito do licenciamento ambiental, é o órgão instrumental pelo qual a administração pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. (IAB, 2019).

Todos os aspectos e impactos ambientais, devem ser pontuados, pois, podem causar modificações e trazer consequências ao meio ambiente, onde a exploração da liberdade técnica dos especialistas envolvidos na análise de impactos ambientais.

Quanto ao licenciamento ambiental, em relação a competência dos órgão para fiscalização e eventual construção de legislação em torna das questões ambientais convém dizer, que pelo princípio da predominância do interesse estabelece que a União legisla sobre matérias de interesse nacional/geral, que demandam tratamento uniforme em todo o território brasileiro, os estados legislam sobre matérias de interesse regional e os municípios editam normas sobre matérias de interesse local, *mutatis mutandis*, é dizer que a mesma hierarquia se replica quanto a fiscalização da atividade ambiental.

Nesse particular já se posicionou o Superior Tribunal de Justiça:

AMBIENTAL. ZONA COSTEIRA. ATIVIDADE DEGRADADORA DO MEIO AMBIENTE. DISTINÇÃO ENTRE PODER DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E PODER DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. PROTOCOLO DE PEDIDO OU DE REQUERIMENTO DE LICENÇA AMBIENTAL. ALEGAÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL TÁCITA. COMPETÊNCIA DO IBAMA. ARTS. 2º, 9º, IV, E 10 DA LEI 6.938/1981. ART. 17 DA LEI 140/2011. ART. 6º DA LEI 7.661/1988. ART. 70 DA LEI 9.605/1998. REVISÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS CONCRETAS DA INFRAÇÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. [...] 3. Sem fiscalização independente, íntegra, universal, metódica, preventiva, eficaz e respeitada pelos infratores em potencial, o Direito Ambiental e as normas que o compõem nunca passarão de figuras retóricas que, em vez de realmente defenderem os bens ambientais constitucionalmente reconhecidos e garantidos, se prestam quando muito a enganar os beneficiários da legislação com promessas ilusórias e correlatas expectativas de amparo autêntico. Em tal

conjuntura de omissão, inércia e descuido com a fiscalização, transmuda-se proteção em encenação estatal, típica do Estado Teatral, e, no seu rastro, revela-se um "Direito Ambiental de mentirinha". Por isso, a Lei 6.938/1981 incluiu a "fiscalização do uso dos recursos ambientais" no receituário fundamental e estruturante que delimita e viabiliza a Política Nacional do Meio Ambiente (art. 2º, III). Logo, querer limitar, corroer ou fragilizar a função pública fiscalizatória dos órgãos ambientais equivale a arrancar os olhos e as mãos do guardião dos direitos de todos e das gerações futuras. 4. O dever-poder de licenciamento e o dever-poder de fiscalização não se confundem, embora ambos integrem a esfera do chamado poder de polícia ambiental (rectius, dever-poder de implementação). Pacífico o entendimento do STJ de que a 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. Tal orientação jurisprudencial coaduna-se com o espírito da Lei Complementar 140/2011, editada após a lavratura do auto impugnado, e o arcabouço constitucional de organização e funcionamento do Poder Público no terreno ambiental. [...] (REsp n. 1.728.334/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/6/2018, DJe de 5/12/2018.)

A atividade de licenciamento ambiental se constitui em verdadeiro poder de polícia ambiental, ao que se não efetivamente exercido, para evitar o cometimento de irregularidades, faz letra morta a lei e os ditames do Direito Ambiental, devendo agir com exaço a autoridade administrativa, sob pena de responder esta pela parte que lhe toca.

Também, responderá, nessa seara o pleiteante da licença, considerando que uma vez exercida de maneira inadequado o poder de polícia ambiental e concedida licença ambiental em desacordo com as normas, causando danos de difícil ou impossível reparação, responderá também pelos danos ambientais, pois não pode valer da própria torpeza e apoiar-se em licença concedida irregularmente.

Demonstrado, está assim a importância do licenciamento ambiental.

3.2. Do licenciamento ambiental e considerações sobre infração administrativa

Atualmente quanto a questão ambiental evidencia-se que a falta de embasamento técnico no licenciamento ambiental pode caracterizar um ato como ímprobo, instrumento complexo, que lida com interesses, muitas vezes, conflituosos, uma vez que é focado em projetos específicos e não em programas ou políticas, exercido por parte dos processos de licenciamento referentes a auditoria ambiental.

Logo, toda possibilidade de licenciamento ambiental omissa pode ser caracterizada como dolo ou mera culpa por imperícia, onde, no Brasil a Lei de Crimes Ambientais representa quebra de paradigmas, salientando que a mesma não foi a primeira a tutelar criminalmente as condutas que interferem nos recursos naturais.

Assim a proteção ambiental é tema de relevo no ordenamento jurídico pátrio.

De acordo com o art. 70 da Lei n. 9.605/1981, "considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente".

O Decreto Federal n. 6.514/08 regulamentou as sanções administrativas previstas naquele dispositivo legal como sendo as punições para as infrações administrativas ambientais, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades legalmente estabelecidas.

As sanções administrativas, que estão estabelecidas pelo art. 72 da Lei 9.605/1998 e pelo art. 3º do Decreto Federal 6.514/2008, são as seguintes: advertência, multa simples, multa diária, apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividades, restritiva de direitos e reparação dos danos causados.

Em se tratando de licenciamento ambiental, as sanções administrativas são previstas tanto para a inexistência da licença (ou licença vencida) quanto para o descumprimento das suas condicionantes ou da legislação ambiental de uma forma geral.

Cumprir lembrar que tais sanções administrativas independem do cometimento de dano ambiental, posto que são irregularidades meramente formais, que normalmente são comprovadas documentalmente. De fato, a comprovação de que a licença ambiental existe, ou de que ainda está válida ou de que se presta àquela etapa específica do empreendimento se dá com a simples apresentação do documento, somente ficando sujeita a uma eventual discussão ou perícia o cumprimento das condicionantes de caráter técnico. De qualquer forma, isso denota o caráter preventivo e precaucional desses dispositivos, que partem do pressuposto de que a inobservância do licenciamento ambiental gera a presunção de possibilidade real de ocorrência de dano efetivo ao meio ambiente.

O problema é que prevalece a subjetividade dos agentes de fiscalização, tendo em vista que os critérios estabelecidos para o arbitramento das sanções administrativas são abertos, o que deixa margem para uma excessiva discricionariedade administrativa. Seria interessante que, pelo menos no caso da determinação das multas cuja variação entre o valor mínimo e máximo é bastante significativa, como é o caso do transcrito art. 66, fossem estabelecidos critérios capazes de reduzir essa discricionariedade.

Isso implica dizer que em boa parte a função da responsabilidade administrativa ambiental é dar suporte ao sistema de licenciamento ambiental, que seria o conjunto de atos e processos administrativos ambientais de autorização, o qual teria a licença e o licenciamento ambiental como eixo central. Prova disso é que quase a metade dos tipos administrativos ambientais estão vinculados a esse tipo de exigência. Vale dizer que tal coisa também se dá em relação à responsabilidade penal ambiental, até porque os tipos do Decreto 6.514/2008 são praticamente uma cópia dos tipos penais da Lei 9.605/1998.

Isso serve para demonstrar a relação indissociável entre fiscalização, sanções administrativas e licenciamento ambiental, que queira ou não constituem o cerne da Política Nacional do Meio Ambiente.

4. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ESPÉCIE E SEUS REQUISITOS

No ordenamento jurídico brasileiro os atos de improbidade administrativa encontram-se definidos nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, sendo o dano ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos

De acordo com Kiyoshi Harada, in Ato de improbidade administrativa. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 41, 1º maio 2000, tem-se que:

o ato de improbidade administrativa é "aquele praticado por agente público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, ou seja, aquele ato que indica falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder perante a administração pública direta, indireta ou fundacional, nas três esferas políticas"

De acordo com Paludo (2012, p. 11), "a Constituição Federal tem como um dos princípios da administração pública a moralidade administrativa, onde, trata-se improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico".

O agente não quer nem assume o resultado. Crime doloso – Crime com intenção. O agente quer ou assume o resultado e o ato doloso, ato quanto se tem a intenção de atingir um fim exclusivamente criminoso para causar dano. (MEDINA, 2019, p. 12).

A jurisprudência relacionada à aplicação em casos de concessão irregular de licenciamento ambiental, diz que a improbidade abrange não somente os conceitos de desonestidade e imoralidade, mas também o de ilegalidade. (ZAMIAN, 2017).

O intuito não é enquadrar apenas os atos meramente ilegais, mas também os que afrontem os princípios da Administração Pública, a exemplo da moralidade administrativa. Apesar de ser voltada para o Poder Público em geral, não levando em consideração as particularidades das questões ambientais, essa lei também é aplicável ao Direito Ambiental, mesmo porque parte significativa do controle ambiental é exercido por meio de processos e de atos administrativos.

Grande parte do Direito Ambiental brasileiro acontece dentro daquilo que se convencionou chamar de Administração Pública ambiental, que é o Sistema Nacional do Meio Ambiente — Sisnama, ficando assim mais do que evidente a vinculação prática entre essa disciplina o Direito Administrativo.

A bem da verdade a massiva atuação do poder de polícia ambiental, conforme mencionado anteriormente, acontece na esfera administrativa, pelo órgãos ambientais

executivos, tendo sido essa até então a sistemática adota pelo legislador brasileiro, no sentido de punição do infrator ambiental, cumprindo dizer que grande parte da responsabilização ambiental nas esferas cível e criminal têm origem em ações anteriores destes órgãos o que demonstra certo protagonismo deste na responsabilização administrativa.

Porém, nos afunilando ao objeto do presente trabalho, certo é considerar que atuar do administrativo poderá decorrer ato ímprobo, dado que a emissão indevida de tais atos já significa uma ameaça ao meio ambiente e a coletividade em sua qualidade de vida.

Nessa ordem de ideias, é correto dizer que a LIA é um importante instrumento da Administração Pública Ambiental e a constatação da improbidade administrativa ambiental, ganha corpo no Direito Ambiental Brasileiro.

A esse respeito, Ricardo Coelho *in* Improbidade administrativa ambiental. Recife: Bagaço, 2004, p. 130, afirma o seguinte:

A improbidade administrativa – conduta amplíssima em sua concepção – está sempre próxima das questões ambientais, porque estas normalmente são grassadas de intensa atividade administrativa, é o poder público que deve gerir o meio ambiente e as práticas potencialmente danosas ao meio ambiente, basicamente através de atividades autorizativas, fiscalizatórias ou licenciadoras.

A importância desta atividade estatal, essencial aos procedimentos de implantação e funcionamento de atividades impactantes (praticamente toda atividade industrial ou de desenvolvimento importa em perda ambiental), é capaz de criar e proporcionar situações que facilitam a caracterização de condutas ímprobos, principalmente em face dos interesses envolvidos e da grande parcela de poder que é transferida para o agente público incumbido destas tarefas, o que amplia ainda mais o espectro de possibilidades em face do número de pessoas envolvidas.

O objetivo dos instrumentos do Direito Ambiental é contribuir para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente nos termos do que determina o caput do art. 225 da Constituição da República, de maneira que não pode o servidor público responsável pela sua análise sucumbir a interesses de outras ordens.

6. MATERIAIS E MÉTODOS

De acordo com Gil (2009, p. 15), “a pesquisa é o procedimento racional e sistemático que visa obter respostas aos problemas que são propostos”.

A execução da pesquisa se faz sobre levantamento bibliográfico, que consiste em uma análise ao desenvolvimento e ao estabelecimento dos objetivos quanto a defesa do meio ambiente segundo a lei de improbabilidade administrativa.

Demonstra-se que a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas.

Assim, se utilizou de bases de dados informatizadas: o Portal SCIELO (Scientific Electronic Library Online), onde as bibliografias, ou repertórios bibliográficos, são publicações que se especializam em fazer levantamentos sistemáticos de todos os documentos publicados e determinadas áreas de estudo ou pesquisa.

Logo, este estudo de pesquisa se utilizará como metodologia a pesquisa bibliográfica. Construir-se-á o referencial teórico a partir da leitura de livros, artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais, manuais técnicos, legislação vigente e resultados de pesquisa na base de dados online Google Acadêmico.

Segundo Gil (2009, p. 18), “as pesquisas bibliográficas têm como finalidade permitir a familiarização com um determinado assunto, permitindo que o pesquisador conheça mais sobre o tema após o término das pesquisas”.

Para síntese e análise do material: se fez leitura exploratória, que constitui na leitura do material para saber do que se tratavam os artigos; leitura seletiva, que se preocupou com a descrição e seleção do material quanto a sua relevância para o estudo; leitura crítica e reflexiva, dos dados a construção dos resultados encontrados.

Assim, a metodologia não é replicar o que já foi escrito anteriormente e sim, apresentar outra visão crítica sobre o assunto, introduzindo uma nova abordagem

e outro enfoque ao tema, enriquecendo a bibliografia sobre o tema ao processo de defesa do meio ambiente segundo a lei de improbabilidade administrativa.

7. RESULTADO E DISCUSSÃO

Este trabalho, acaba, por desnudar os caminhos de licenciamento ambiental, e as suas repercussões de caráter punitivo, seja já na esfera de sanções administrativas e em mais amplitude com a utilização do instrumento da ação civil pública para apuração de improbidade administrativa ambiental, que ganha maiores contornos no micro ordenamento jurídico-ambiental brasileiro.

No Brasil, o Ministério Público tornou-se, definitivamente, um importante fiscal e agente condutor de ações direcionadas à preservação ambiental. (BORIONI, 2019).

Nesse sentido, observa-se de modo conceitual e prático que tanto o direito ambiental como a teoria da improbidade administrativa, nascem e preservam uma vinculação muito estreita com o direito administrativo, portanto, através de alguma forma de investidura, revestem-se dos poderes concedidos pelo povo ao Estado.

Processo que se faz frente o contexto político e social responsável pela "onda" de conscientização ambiental criada no Brasil, sobre danos ambientais como atos de improbidade administrativa propriamente ditos, perante a Lei, a natureza e os recursos naturais, constituem patrimônio nacional com previsão constitucional no artigo 225, §4º, que também estabelece a sua preservação e exploração na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente. (LINS, 2017).

As sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa possuem naturezas bem diversas, sendo de forma plena e ativa de incumbência do gestor público implementar a legislação ambiental, de forma a gerar condições adequadas e sustentáveis de uso e exploração dos recursos naturais do meio ambiente.

Logo, quando o poder público ambiental se omite e não adota as medidas aptas a impedir a degradação do meio ambiente, estará, com solar clareza, incidindo na regra do inciso II do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa. (SOUZA, 2019).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que para atingir os objetivos propostos, foi realizada pesquisa acerca do assunto, buscando assim a explicação de um problema, analisando publicações referentes a determinado tema, onde, um ato administrativo que cause danos ao meio ambiente é hábil a ser enquadrado como ato de improbidade administrativa, assim, a proteção ao meio ambiente, e impõe a todos o dever de defendê-lo e preservá-lo para com presentes e as devidas futuras gerações.

Não há desenvolvimento sem proteção ambiental, não existe crescimento sem considerar os seus impactos ambientais, dentro deste preceito existente, eliminar incentivos fiscais é positivo, assim, sendo que a perspectiva simplista deixa de considerar que esse polo tem sido uma das políticas de proteção ambiental.

Deste modo, demonstra-se que a defesa do meio ambiente segundo a lei de improbabilidade administrativa deve ser ativa, presente e se fazer valer sobre, sendo que no Brasil, a competência em matéria ambiental é comum, de acordo com o art. 23, inciso VI, da Constituição Federal. Assim, compete a todos os entes federados, como União, Estados, DF e Municípios, atuar frente para com os impactos ambientais.

A improbidade administrativa é sinônimo de malversação, bem como exprime o exercício da função pública com desconsideração aos princípios constitucionais expressos e implícitos que regem a administração.

Logo, pauta-se que o desenvolvimento ambiental se classifica dentro da elaboração para fazer referência ao meio ambiente e à conservação dos recursos naturais, a disponibilidade desses elementos para as gerações futuras, onde que assim o desenvolvimento sustentável é a capacidade de continuar desenvolvendo a sociedade de forma a atender as necessidades da geração atual e futuras.

Assim, a defesa do meio ambiente pela lei de improbabilidade administrativa converge com Direito Ambiental Brasileiro percorrendo os meandros legais, para corrigir a atuação daqueles que imbuídos do poder estatal, deste distanciam-se e acabam por prejudicar o direito da coletividade a um meio ambiente adequado para o pleno desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo; ZANDER, Navarro. (2013). **A Inovação Democrática no Brasil: O orçamento participativo**. Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2013.

BARROS, Jaqueline de Melo. (2017). **O Orçamento participativo em cidades: Um instrumento de gestão democrática?** Brasil. Rio de Janeiro: UFF, 2017.

BELLO FILHO, Ney de Barros. (2017). **Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa à atuação da administração ambiental brasileira**. Revista de Direito Ambiental, n. 18, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

BORIONI, Rossana. (2019). **Procedimentos e práticas da etapa de definição do escopo da avaliação de impacto ambiental no licenciamento federal**. 2019. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Ambiental). Brasil. São Paulo. Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Estabelece a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental**: forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, 22 de dez. 1997.

BRASIL. Lei n. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. (1998). **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**. Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 de fev. 1998.

CARDOSO, F. (2018). **Do confronto à governança ambiental: uma perspectiva institucional para a moratória da soja na Amazônia**. Pesquisa educacional. Brasil. São Paulo: dissertação de mestrado. Procom/USP, 2018.

DANTAS, M. B. **O Papel do Município na Defesa do Meio Ambiente**. In: FREITAS, V. P. (coord.) Direito Ambiental em Evolução. Curitiba: Juruá, 2011. p 215-233

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. (2017). **Administração pública frente ao meio ambiente: Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública: Prática, Inovações e Polêmicas**. Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2017.

FILHO, José dos Santos Carvalho. (2016). **Improbidade administrativa prescrição e outros prazos extintivos**. 2ª ed. Brasil. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

FIORILLO, Celso Antonio P. (2018). **Licenciamento ambiental**. 03ed. Pesquisa ambiental e sustentável. Brasil. São Paulo. Editora Saraiva, 2018.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. (2017). **Improbidade Administrativa**. 8ª ed. São Paulo-SP: Saraiva, 2017. GOMES, Fabio Bellote, Elementos do Direito Administrativo, 02 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan. (2017). **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. Brasil. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 04ed. São Paulo: Atlas, 2009.

IAB - Instituto Acende Brasil (IAB). (2019). **Licenciamento Ambiental: Equilíbrio entre Prevenção e Eficiência**. Brasil. White Paper N°21, de setembro de 2019.

LINS, L. Silva. (2017). **Meio Ambiente: auditoria: uma abordagem prática com ênfase na auditoria externa**. 04. ed. Brasil. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

MARQUES, Silvio Antônio. (2019). **Improbidade Administrativa: ação civil e cooperação internacional**. 1ª ed. Brasil. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

MEDINA OSÓRIO, Fábio. (2019). **O dever de probidade administrativa e a proteção ao meio ambiente: reflexões sobre improbidade ambiental**. In: GALVÃO, Fernando; SOARES JÚNIOR, Jarbas (org.). **Direito Ambiental na Visão da Magistratura e do Ministério Público**, Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção, OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. (2017). **Manual de Improbidade Administrativa Direito Material e Processual**. 6ª ed. Brasil. São Paulo-SP: Editora Método, 2017.

NETO, Eurico Bitencourt. (2015). **Improbidade administrativa e violação de princípios**. Brasil. Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2015.

PAES, DE PAULA, A. P. (2005). **Por uma nova Gestão Pública: Limites e Potencialidades da Experiência Contemporânea**. Brasil. São Paulo: FGV, 2005.

PALUDO, Augustinho Vicente. (2012). **Orçamento Público: administração financeira e orçamentária e lei de responsabilidade fiscal**. Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PINHO, José Antônio Gomes de. (2017). **Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre a política, Internet e democracia na realidade brasileira**. Revista de Administração de Empresas. Estudos e pesquisas. Brasil. São Paulo, v. 51, n. 1, p. 98-106, janeiro/fevereiro. 2011.

PRODANOV, C.C.; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa acadêmica**. 2ª. Ed. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2013.

SANCHEZ, L. H. (2013). **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos.** 2ª Edição. Brasil. São Paulo: Editora/obra: Oficina de Textos, 2013.

SANTANA, Mercejane Wanderley. (2017). **Inovação na Gestão Pública no Brasil: Uma aproximação teórico-conceitual.** Brasil. São Paulo. Editora Atlas. 2017.

SANTOS, A. F. L. (2019). **Educação Ambiental: descrição quanto ao desenvolvendo do senso crítico.** In: ENCONTRO NACIONAL DE TURISMO COMO BASE LOCAL, 2000. Brasil. Joinville. Anais eletrônicos... Joinville, UFSC. 2019.

SOUZA, L. A. A.; DYNIEWICZ, A. M.; KALINOWSKI, L. C. (2019). **Auditoria: Uma Abordagem Histórica e Atual.** Pesquisa educacional e pública. Revista de Administração em Saúde. Brasil. São Paulo, v. 12, n. 47, p. 71-78, abr./jun. 2019.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. (2016). **Tutela Constitucional do Meio Ambiente: interpretação e aplicação das normas constitucionais ambientais no âmbito dos direitos e garantias fundamentais.** 2.ed. Brasil. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

TOMAZETTI, E. M.; SILVEIRA, P.R.; DALMORA, E.; TOMAZETTI, C. M. (2019). **Racionalidade, educação e gestão ambiental. Redes.** Editora da UNISC. Brasil. Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul, v.3, n.2, p.45-69. Editora Freire. 2019.

TURRA SOBRANE, Sérgio. (2015). **A Lei de improbidade administrativa e sua utilização para a proteção das florestas brasileiras.** Brasil. Pesquisa pública e social. Revista do Direito Ambiental. n. 16. Brasil. São Paulo: RT, 2015.

ZAMIAN, M. At. AI. COSTA. Pereira. Douglas. (2017). **Ambiental: uma perspectiva histórica da evolução da legislação florestal brasileira.** Ano/dadta: 2017. Universidade Metodista de Piracicaba. [on Ine]. Brasil. São Paulo. Ed, Plumas. 2017.