

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

MISCONDUCT ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

Gilmar Madalozzo da Rosa¹

Lorena Pinheiro Costa Lima²

RESUMO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, §4º, determina que atos de improbidade administrativa sejam punidos política, funcional e administrativamente. Para dar efetividade a este dispositivo, foi promulgada em 02 de junho de 1992 a Lei Federal nº. 8.429, denominada de Lei de Improbidade Administrativa, que tem como objetivo conter os atos ímprobos cometidos pelos próprios agentes públicos, em desrespeito ao patrimônio público. Tratando-se o meio ambiente de um patrimônio público de imensurável valia, não só para a população brasileira, mas para todo o mundo e para o futuro da vida, protegido expressamente no art. 225 da CRFB/88, busca-se investigar a aplicabilidade da Lei federal nº 8.429/92 aos agentes públicos que, no exercício da função administrativa, causem danos ambientais. Para alcançar este escopo, realiza-se uma análise da legislação pátria, voltando-se também aos subsídios doutrinários e jurisprudenciais.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade administrativa; Dano ambiental; Agente público.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988, article 37, §4, provides that acts of administrative misconduct can be punished policy, functional and administratively. To give effect to this device, was enacted on June 2, 1992 Federal Law n. 8.429, called Administrative Misconduct Act, which aims to contain the immoral acts committed by the public officials, contrary to public property. Treating the environment of a public asset of immeasurable value not only for the Brazilian population, but for the whole world and for the future of life, protected expressly in art. 225 of CRFB/88, we seek to investigate the applicability of the Federal Law n. 8.429/92 public officials who, in the exercise of administrative function, causes environmental damage. To achieve this scope, we make an analysis of the motherland legislation also turning to the doctrinal and jurisprudential subsidies.

KEYWORDS: Administrative Misconduct; Environmental damage; Public officer.

¹Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental na Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Advogado. Professor universitário.

²Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental na Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Advogada. Analista Municipal da Procuradoria Geral do Município de Manaus/AM.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira de 1988 atribuiu especial importância à ética e à competência no trato das questões públicas, estabelecendo, de forma inovadora, no seu artigo 37, a observância em todos os níveis da Administração o dever de observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade. Indo além, com o fito de dar efetividade a esses princípios, estabeleceu que os atos de improbidade administrativa importarão em suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimentos ao erário, na forma e gradação previstas (art. 37, §4º, CRFB/88).

Com o escopo de regulamentar a novidade constitucional, editou-se a Lei federal nº 8.429/92, a qual, além de prever a forma de gradação das sanções, conceituou os atos de improbidade administrativa, separados em três grupos: atos que importam em enriquecimento ilícito; atos que causam prejuízos ao erário e os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Ora, na medida em que a Constituição Federal prevê no seu capítulo VI (art. 225) a regra da proteção ao meio ambiente, e impõe a todos, e especificamente ao Poder Público, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, um ato administrativo que cause danos ao meio ambiente é hábil a ser enquadrado como ato de improbidade administrativa.

Se o gestor, ciente de sua responsabilidade de impedir a degradação ambiental, passa a ser o próprio agente poluidor, em desrespeito aos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais, age, conseqüentemente, improbamente.

Considerando-se a legislação referente aos atos de improbidade, bem como a de proteção ao meio ambiente, surgem questionamentos quanto ao enquadramento desses atos praticados por agentes públicos causadores de danos ambientais como atos de improbidade administrativa propriamente ditos, e se desta feita estariam sujeitos às sanções da lei de improbidade administrativa.

Partindo-se de um estudo da legislação brasileira, com a subsequente análise da doutrina especializada e das decisões dos Tribunais pátrios sobre o assunto, investiga-se a existência de atos de improbidade ambientais.

1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: EVOLUÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

O vocábulo moral, na conceituação de De Plácido e Silva (2003, p. 930), "designa a parte da filosofia que estuda os costumes, para assinalar o que é *honesto e virtuoso*, segundo os ditames da consciência e os princípios de humanidade".

Entende-se por moralidade a congregação de costumes, deveres e modo de proceder dos homens para com os seus semelhantes, o corpo de preceitos e regras para dirigir as ações humanas segundo a justiça e a equidade natural. A probidade, por sua vez, consiste em honradez, integridade de caráter, honestidade, retidão.

A noção de moralidade no âmbito administrativo surge com os primeiros passos do Direito Administrativo, o qual ganhou notoriedade após a Revolução Francesa e o fim do Estado Absolutista, período em que passam a ser garantidos os direitos individuais, fortalecendo-se os princípios da separação dos poderes, da legalidade, da distinção entre a pessoa do governante e do Estado, dentre outros institutos que posteriormente dariam lugar ao Estado Moderno, tal qual conhecido.

A Lei nº 8.429/92, alcunhada Lei de Improbidade Administrativa, regulamenta o artigo 37, §4º, da Constituição Federal de 1988, dispondo sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional dos atos de improbidade administrativa e imputa sanções aos agentes públicos que ajam improbamente.

No entanto, não é o primeiro dispositivo legal a ser elaborado com a finalidade de atacar os atos imorais praticados por agentes públicos no âmbito da realização de suas funções.

Apesar de o termo "improbidade administrativa" só surgir com a promulgação da Carta de 1988, o direito brasileiro já possuía legislação que previa meios de coibir e sancionar os sujeitos que praticassem atos danosos ao erário público.

Antes da edição da Lei Federal nº. 8.429/92, também conhecida como lei do colarinho branco, ou lei do enriquecimento ilícito, vigiam as Leis nº. 3.164/57 e nº. 3.502/58, as quais foram expressamente revogadas pela Lei nº. 8.429/92, por seu artigo 25.

Tem-se notícia de que no ano de 1941 entrou em vigor o Decreto-lei nº 3.240, de 08 de maio de 1941, que autorizava o sequestro dos bens de pessoa indiciada por crime de que

resultasse prejuízo para a fazenda pública, ou por crime definido no Livro II, Títulos V, VI e VII da Consolidação das Leis Penais desde que dele resultasse locupletamento ilícito para o indiciado (BRASIL, Decreto-lei n° 3.240/41, art. 1°). A perda dos bens, segundo esse Decreto, constituía efeitos da condenação criminal (DI PIETRO, 2012, p. 882).

Quatro anos mais tarde, com a promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946, primeira Carta a tratar o tema com a fisionomia jurídica adotada pela atual Constituição (CARVALHO FILHO, 2013, p. 1073), surgiu a necessidade da edição e promulgação de nova lei que estivesse adequada aos preceitos do § 38, do artigo 141, da então vigente Carta Magna³. No entanto, somente em 1957 e 1958 foram promulgadas duas leis federais, que objetivavam regulamentar o supracitado dispositivo constitucional.

1.1 LEI N° 3.164, DE 1° DE JUNHO DE 1957 - LEI PITOMBO-GODÓI ILHA

A primeira delas foi a Lei n° 3.164, de 1° de junho de 1957, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, que regulamenta o disposto no parágrafo 31, segunda parte, do artigo 141 da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946⁴.

A Lei em comento já outorgava ao Ministério Público e a qualquer pessoa a possibilidade de ingressar em juízo, antecipando-se à Lei da Ação Popular, promulgada apenas em 1965. Ainda, instituiu a obrigatoriedade de registros públicos dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exercessem cargos ou funções públicas da União e das entidades autárquicas, eletiva ou não, consoante seu artigo 3°.

Ademais, conforme se denota da leitura do artigo 1°, *in fine*, da Lei em análise⁵, a norma dispunha sobre sanção de natureza civil, já que aplicada independentemente da responsabilidade criminal e mesmo que ocorresse a extinção da ação penal ou a absolvição do réu.

³ CRFB/46, art. 141 [...], §38: Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.

⁴ CRFB/46, Art. 141: [...], §31: Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.

⁵ Lei n° 3.164/1957, Art. 1° São sujeitos a sequestro e a sua perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, *sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido*.

Pode-se afirmar, desta feita, que a lei em apreço já buscava sanar as feridas sociais ocasionadas pelas notórias práticas de corrupção por agentes integrantes do próprio Estado, ainda que bastante timidamente.

1.2 LEI N° 3.502, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1958 - LEI BILAC PINTO

A segunda lei federal promulgada foi a Lei n° 3.502, de 21 de dezembro de 1958, conhecida como Lei Bilac Pinto, que regulava o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Contudo, não revogou a lei anterior (Lei n°. 3.164/57), surgindo mais como complemento àquela, uma vez que enumerava no artigo 2° as hipóteses que caracterizavam o enriquecimento ilícito.

Da mesma forma como a Lei acima tratada, a sanção aplicável aos servidores públicos, aos dirigentes ou aos empregados de autarquias (já que, apenas com a edição do Decreto-Lei n° 200 de 1967, as empresas públicas e sociedades de economia mista passaram a fazer parte do sistema jurídico-normativo) tinha natureza civil, aplicável independentemente da responsabilidade criminal, conforme o artigo 4°, *caput*, da Lei n°. 3.502/58. Foi também outorgado ao Ministério Público, bem como a qualquer cidadão, após o prazo de 90 dias da apuração dos fatos, a legitimidade para propositura da ação.

Marino Pazzaglini Filho e seus coautores (1999, p. 33), ao tratarem da lei em comento, apresentam a seguinte crítica:

O fato de não contemplar o enriquecimento sem causa e as dificuldades que estipula para a caracterização do enriquecimento ilícito tornaram a Lei Bilac Pinto diploma de rara incidência. Talvez as suas impropriedades, incertezas e lacunas sirvam para explicar, em parte, a grande onda de corrupção e impunidade disseminada no país no período de sua vigência. De qualquer forma, foi um passo inicial, embora isquêmico, no caminho do combate aos pecados administrativos que proporcionam o enriquecimento indevido.

Em suma, em que pesem as falhas e a ausência de uma real efetividade prática, a Constituição Federal de 1946, juntamente com as Leis federais número 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e 3.502/58 (Lei Bilac Pinto) representam um marco importante para a sociedade brasileira rumo ao combate à corrupção e a própria evolução política da sociedade.

Vale destacar que tais dispositivos legais resultam de um maior desenvolvimento da consciência da cidadania, tendo por base o direito à igualdade de direitos e oportunidades e, portanto, o fim dos privilégios, eis que surgem as primeiras leis que tratam da temática de enriquecimento ilícito dos servidores públicos e das sanções a ele impostas.

1.3 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o constituinte pátrio admitiu abertamente a existência de corrupção na gestão da coisa pública, aplicando punições severas ao agente desonesto, tal como a suspensão dos direitos políticos, na forma prevista no inciso V do artigo 15 e §4º do artigo 37.

Apreciando, historicamente, a legislação referente à responsabilização do agente público decorrente de ato de improbidade administrativa no Brasil, a Constituição de 1988, diferentemente das Constituições anteriores, não tratou a punição do enriquecimento ilícito e dos danos ao patrimônio público no rol dos direitos e garantias individuais, mas em dispositivo específico, localizado no capítulo dedicado à Administração Pública.

É com a Constituição de 1988 que fica estabelecida a expressão "atos de improbidade administrativa", cuja abrangência inclui o enriquecimento ilícito e o dano ao patrimônio público, antes os únicos aspectos da improbidade expressamente referidos em lei, trazendo em seu bojo diversos dispositivos que tratam da repressão aos atos praticados por servidores públicos contra o erário e contra as Instituições públicas, visando proteger o interesse público.

O constituinte originário, constatando a importância do princípio da moralidade administrativa para o desenvolvimento da Nação, elevou-o à norma constitucional, albergando-o ao lado dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência. É, portanto, com a Carta de 1988 que a moralidade passa a integrar expressamente, nos termos do *caput* do art. 37, os princípios aos quais se sujeita a Administração Pública direta e indireta em todos os níveis de Governo (DI PIETRO, 2012, p. 884).

A Constituição vigente, além dos artigos 15, V; 37, *caput* e §4º, correlatamente, traz ainda no seu bojo, o art. 37, §5º, que versa sobre os prazos de prescrição para ilícitos que

causem danos ao erário; e o art. 85, V, que prevê o crime de responsabilidade do Presidente da República por ato atentatório contra a probidade na Administração.

É notável o avanço ocasionado pela promulgação Carta Magna de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, por trazer aos administrados instrumentos para fiscalizar e responsabilizar os agentes públicos que agirem contrariamente ao ordenamento posto.

1.4 LEI FEDERAL Nº. 8.429/92 – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei nº 8.429/92 surge no ordenamento jurídico em 02 de junho de 1992 para regulamentar o artigo 37, §4º, da Constituição Federal, estabelecendo as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

Conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, esta norma foi criada em um momento conturbado na política brasileira, dado à ocorrência de investigações acerca de indícios de prática de atentados contra a Administração Pública por agentes dos altos escalões da República, culminando, mais tarde, com o processo de cassação do Presidente da República que a sancionou, Fernando Collor de Mello, primeiro e único Chefe de Estado brasileiro a ser afastado do cargo num processo de *impeachment*.

A Lei de Improbidade Administrativa tem o condão de submeter todo agente que mantenha contato com o dinheiro público, podendo coexistir a sanção da lei com as demais esferas de responsabilidade (penal, administrativa e política), permitindo que um juiz com competência cível aplique as severas penalidades que comina.

Ademais, o Ministério Público, instituição que ganhou força e relevância com a promulgação da Constituição de 1988, somou-se a inovação trazida ao ordenamento com a Lei de Improbidade, passando a ser o principal autor de inúmeras ações judiciais propostas contra agentes públicos que, até então, nas palavras de Emerson Garcia (2007, p. 01) “somente eram ‘alcançados’ pela mítica figura da responsabilidade política, uma espécie de ‘sino sem badalo’, tamanha a raridade de sua aplicação”.

Muito se questionou, na época da elaboração e edição da norma, sobre a natureza jurídica das sanções impostas por atos de improbidade administrativa; a competência

legislativa quanto à matéria; os sujeitos ativos e passivos; a competência para julgamento, dentre outros questionamentos, os quais restaram todos superados.

Encontra-se pacificado o entendimento segundo o qual a Lei nº 8.429/92 é de natureza extrapenal, tendo caráter de sanção civil (CARVALHO FILHO, 2013, p. 1089); em se tratando de norma de direito civil, política e eleitoral, no entender de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 887), a competência legislativa para sua elaboração é privativa da União, nos termos do art. 22, I, da CRFB/88; os sujeitos ativos e passivos são absolutamente amplos, abrangendo toda e qualquer pessoa que atue como agente público, inclusive terceiros que também se beneficie do ato e, toda e qualquer instituição que receba recursos públicos, respectivamente; sendo competente para julgamento o juízo cível comum, por se tratar de ação de rito ordinário.

A lei estabelece, ainda, nos artigos 4º e 7º, ser dever dos agentes públicos a observância dos princípios da Administração Pública, estabelecendo ainda que as autoridades administrativas, ao tomarem conhecimentos de atos de improbidade administrativa lesivas ao patrimônio público ou ensejadores de enriquecimento ilícito, tem o dever de representar ao Ministério Público.

Com a promulgação da Lei nº 8.429/92, diversas ações por improbidade administrativa começaram a ser propostas, tendo como principais réus agentes políticos e servidores públicos em geral, bem como particulares em colaboração com o Poder Público, configurando a legislação um significativo avanço no combate à corrupção estatal.

De forma inovadora, em 14 de julho de 1998, Sérgio Turra Sobrane propôs a primeira ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa em matéria ambiental, com pedido de liminar, em face da então secretária do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, da coordenadora da Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e de Proteção de Recursos Naturais (CPRN), da diretora do Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental (DAIA) e da Empresa Brasileira de Parques S/C Ltda., tendo por escopo a anulação da licença prévia irregularmente concedida e a condenação das servidoras públicas por ato de improbidade administrativa (SIRVINSKAS, 2010, p.145).

Dúvidas, portanto, não restam quanto à possibilidade de se enquadrar os atos praticados por agentes públicos em prejuízo ao patrimônio ambiental como atos de improbidade administrativa.

2 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Os atos aqui tratados estão previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92. Esses dispositivos legais estabelecem a tipificação dos atos de improbidade administrativa através de duas técnicas legislativas. A primeira, prevista no *caput* dos dispositivos tipificadores da improbidade, tem-se a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, apresentando-se como instrumento adequado ao enquadramento do infundável número de ilícitos passíveis de serem praticados, os quais são frutos inevitáveis da criatividade humana.

A segunda, por sua vez, foi utilizada na forma de diversos incisos que compõem os arts. 9º, 10 e 11, tratando-se de previsões específicas ou passíveis de integração das situações que comumente consubstanciam a improbidade, as quais, além de facilitar a compreensão dos conceitos indeterminados veiculados no *caput*, têm natureza exemplificativa, o que deflui do próprio emprego do advérbio “notadamente”.

Os atos de improbidade foram agrupados em três categorias pela Lei de Improbidade Administrativa: i) atos que importam em enriquecimento ilícito, previstos no artigo 9º; ii) atos que causam prejuízo ao erário, estabelecidos no artigo 10; e iii) atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, na forma do artigo 11.

Vale destacar ser entendimento pacificado na doutrina e na jurisprudência que as condutas previstas nos artigos 9º a 11 da Lei de Improbidade constituem uma mera amostragem, não esgotando outras situações passíveis de enquadramento, que poderão ser amoldadas nas fórmulas genéricas traçadas pelos respectivos artigos.

Assim, pode-se encontrar correspondência do ato em um dos incisos dos artigos citados, facilitando o enquadramento da situação fática à descrição legal, mas pode ocorrer que a situação fática não se amolde aos incisos, o que não significa atipicidade da conduta ímproba (TURRA SOBRANE, 2005, p. 50), podendo a adequação ser feita com base na descrição genérica do *caput* do artigo correspondente.

Além dessas três categorias, de acordo com José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 1.083), a Lei federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em seu art. 52, criou uma quarta ao estabelecer que certos atos ou omissões relativas à ordem urbanística configuram atos de improbidade, autorizando aí a aplicação da Lei 8.429/92.

É de se observar que a tipificação legal, a partir da utilização das duas técnicas legislativas acima indicadas, faz com que os tipos dos incisos tenham relativa independência

em relação à tipificação do *caput* dos artigos em questão. Desse modo o operador do direito só realizará o trabalho de sopesar a conduta do agente público ímprobo quando não encontrar subsunção dessa mesma conduta nas figuras contidas nos incisos mencionados (HENRIQUE FILHO, 2010, p. 115).

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.

Nas palavras de Emerson Garcia (2011, p. 204), patrimônio público é o conjunto de bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica ambiental e turística pertencentes ao Poder Público.

O bem ambiental caracteriza-se, no entender de Uadi Lammêgo Bulos (2011, p. 1584, grifo do autor), 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*, 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”.

Em se tratando os bens ambientais de riqueza incomensurável, enquadram-se os atos de improbidade dos quais resulte qualquer forma de degradação ao patrimônio ambiental nas sanções previstas na Lei 8.429/92, que no seu artigo 5º impõe o integral ressarcimento do dano lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro.

2.1 CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE PÚBLICO AMBIENTAL

O primeiro desses dispositivos, esculpido no art. 9º da Lei 8429/92, estabelece a espécie de improbidade administrativa que leva ou importa no enriquecimento ilícito do agente, autorizando a sanção de qualquer ação ou omissão que possibilite ao agente público auferir uma vantagem não prevista em lei.

Uma leitura do dispositivo e a avaliação dos casos concretos pode levar à configuração do ato de improbidade ambiental que acarreta o enriquecimento ilícito do agente

público com atribuições na área do Estado que manipula os interesses associados à questão ambiental, pela subsunção dessa conduta ao *caput* do artigo em questão ou mesmo em um dos incisos.

Sob o prisma ambiental, o agente que recebe qualquer vantagem econômica como comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tem interesse na autorização ou licenciamento de determinada atividade, praticará ato de improbidade. A mesma conclusão decorrerá do caso em que o agente ambiental receber essas vantagens para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado, como estabelece o inciso X⁶ do mesmo artigo.

É evidente que o agente público, que recebe qualquer tipo de vantagem econômica indevida em razão do exercício da função pública na área do meio ambiente, comete improbidade administrativa ambiental. Tem-se como exemplo o agente público que, mediante o recebimento de propina, expede licença para a implantação de indústria em zona de reserva ambiental, infringe este dispositivo.

Da mesma forma, aquele que concede licença ambiental, mesmo sendo o EIA/RIMA⁷ desfavorável, ou emite estudo prévio de impacto ambiental (EIA) de conteúdo ideologicamente falso, atestando, ao reverso da realidade, que a instalação de certa obra ou atividade não causará significativa impactação ambiental, e recebendo para tanto vantagem econômica direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente, será também responsabilizado por infringência ao art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa.

As doze condutas previstas no art. 9º têm como resultado ou consequência o auferimento de uma vantagem patrimonial indevida por parte do agente público e pressupõe a existência conjunta por parte do agente de dolo, obtenção de vantagem patrimonial, ilicitude da vantagem indevida e existência de nexo causal entre o exercício funcional e a vantagem indevida (MORAES, 2003, p. 2.656).

O dolo do agente é a vontade livre e consciente em realizar qualquer das condutas descritas; na obtenção de vantagem patrimonial pelo agente, a lei não exige, necessariamente, a ocorrência de uma vantagem pecuniária, mas qualquer prestação positiva ou negativa, que

⁶ Lei 8429/92: Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...] *omissis*.

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

⁷ EIA/RIMA: Estudo prévio de impacto ambiental/Relatório de impacto ao meio ambiente

beneficie o agente, auferindo-lhe um enriquecimento ilícito, sem necessidade genérica da existência de prejuízo patrimonial ao erário público; a ilicitude da vantagem indevida caracteriza-se pela obtenção de uma vantagem não prevista em lei e; a existência de nexo causal entre o exercício funcional e a vantagem indevida se perfaz pelo nexo de oficialidade, vantagem obtida em função do exercício do cargo público.

2.2 ATOS LESIVOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Os dispositivos constantes do art. 10⁸ da Lei 8429/92, tratam da espécie de improbidade administrativa que levam ou importam em prejuízo ao erário.

Segundo a doutrina, a tipificação de uma das condutas previstas no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa deve atender aos seguintes requisitos: conduta dolosa ou culposa, conduta ilícita, existência de lesão ao erário ou perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres, não exigência de obtenção de vantagem patrimonial pelo agente e existência de nexo causal entre o exercício funcional e o prejuízo concreto gerado ao erário público (MORAES, 2003, p. 2.659).

Como no artigo anterior, as condutas previstas no art. 10 também não são taxativas, podendo haver tipificação como ato de improbidade administrativa de outras condutas, desde que envolvam lesão ao erário⁹ e sejam resultantes de qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa.

Mais comum seria o enquadramento do ato de improbidade ambiental nas previsões contidas nos incisos IX, onde o ato do agente ambiental ordene ou permita a realização de despesas de recursos vinculados aos interesses das entidades ambientais de formas não

⁸ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...] *omissis*

⁹ A doutrina faz diferença entre erário e patrimônio público entendendo-se que erário é o conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeira pertencentes ao Poder público, enquanto patrimônio público, por sua vez, é o conjunto de bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turística pertencentes ao Poder Público. Como o art. 10 faz menção ao erário, poderia se entender que somente os atos causadores de prejuízo econômico poderiam ser ali enquadrados. Porém, seguindo ainda entendimento doutrinário, toda lesão ao erário representa lesão ao patrimônio público mesmo que de forma indireta. Assim os tipos debatidos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa alcançam tanto a lesão direta ao erário, como casos de lesão indireta ao erário, que como já mencionado alcança também o patrimônio público (MEDINA OSÓRIO, 2003, p. 178).

autorizadas em lei ou regulamento; inciso X, no atuar negligente do agente ambiental, na arrecadação de tributo ou renda, vinculado a atividade do órgão ambiental onde trabalha ou atuação negligente na conservação do patrimônio público; ou ainda, no caso do inciso XII, que seria o caso de permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro enriqueça ilicitamente.

A doutrina, ainda acrescenta que o patrimônio público, objeto de proteção da Lei de Improbidade Administrativa não se reduz ao patrimônio material das entidades públicas, mas alcança também o patrimônio moral dessas entidades e da própria sociedade. O meio ambiente integra essa noção de patrimônio público, porquanto resulta integrado à ideia de patrimônio da coletividade, do público, da sociedade. Não há dúvidas, pois, que o meio ambiente pode e deve ser protegido ao abrigo da Lei de Improbidade Administrativa (MEDINA OSÓRIO, 2003, p. 175 e 176).

2.3 ATOS ATENTATÓRIOS AOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS CONDICIONANTES DAS ATIVIDADES ESTATAIS

O artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa¹⁰ descreve os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, servindo como um dos dispositivos de reserva ou subsidiário para os outros dois dispositivos, mais específicos. Assim o artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa funciona como regra de reserva, para os casos de improbidade administrativa que não acarretarem lesão ao erário nem importarem em enriquecimento ilícito do agente público que a pratica.

Dessa maneira, comete improbidade administrativa ambiental tanto o agente público que concede licença a qualquer atividade vedada pelo zoneamento ambiental, quanto aquele que se omite em adotar providência para impedir a invasão de área de proteção ao meio ambiente ou o funcionamento nela de atividades clandestinas incompatíveis.

Da mesma forma, incide neste dispositivo o agente público que retarda ou deixa de praticar, indevidamente, ato de sua atribuição com vista a remover lixão instalado em área de proteção ambiental ou sustar o lançamento de resíduos, sem prévio tratamento, em curso de

¹⁰ Art. 11. Constitui 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: [...] *omissis*.

água. É comum o retardamento de atos praticados pelas autoridades ambientais que, sem justificativa plausível, atrasam a conclusão de procedimentos ou a realização de diligências.

Outro aspecto é o caso de omissão de prática ato de ofício, hipóteses que podem disciplinar os desleixos fiscalizatórios do Poder Público em matéria ambiental, quando, por isso mesmo, permite-se a instalação fática irreparável ou de difícil reparação para o meio ambiente.

Em matéria ambiental, a violação dos deveres e princípios aplicados à Administração Pública leva à declaração de nulidade do ato administrativo e consequente responsabilização do agente público, e isso porque tal agente, pela relevante posição que ocupa à frente dos interesses de tutela do meio ambiente, não pode autorizar a investida contra o meio ambiente, contrariando os dispositivos legais ou mesmo praticar ato sem observância da finalidade estatuída na lei e que envolve a proteção desses mesmos interesses (TURRA SOBRONE, 2005, p. 52).

A doutrina aponta os requisitos para a tipificação de uma das condutas previstas no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa a saber: conduta dolosa do agente, conduta comissiva ou omissiva ilícita, violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, atentado contra os princípios da Administração e existência de nexo causal entre o exercício funcional e o desrespeito aos princípios da Administração (MORAES, 2003, p. 2.661).

As questões ambientais são marcadas por intensa atividade administrativa, tanto no que concerne aos atos autorizativos ou licenciadores do Poder Público como no que diz respeito à fiscalização das práticas potencialmente danosas ao meio ambiente. Com isso, os atos do Poder Público destinados ao controle, proteção e fiscalização do meio ambiente devem ser praticados com observância dos princípios constitucionais, legais e regulamentares, cuja inobservância poderá determinar a prática de improbidade e consequente punição do agente. Em tese todos os dispositivos que descrevem os atos de improbidade administrativa podem ser aplicados às questões ambientais (TURRA SOBRANE, 2005, p. 50).

O importante é destacar que os três dispositivos mencionados, artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, aplicam-se plenamente aos atos de improbidade administrativa ambiental.

3 PRINCÍPIOS APLICADOS AOS ATOS DE IMPROBIDADE AMBIENTAL

O agente público é a pessoa natural que de fato dá vida ao Estado, executando a sua vontade, sendo o verdadeiro responsável pela Administração Pública, a ele destinando-se os princípios que norteiam a Administração Pública, previstos expressamente no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Reforçando o que determina a Constituição de Federal, a Lei nº. 8.429/92, em seu artigo 4º, exige a observância aos princípios da Administração Pública por todos aqueles que se encontram insertos no maquinário administrativo.

Art. 4º. Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade** no trato dos assuntos que lhe são afetos. (grifo nosso)

É válido apresentar, aqui, o comentário de Marino Pazzaglini Filho (1999, p. 36) ao tratar dos princípios administrativos contidos no artigo 4º, acima citado, quando diz:

Consoante o texto do art. 4º da lei em tela, os agentes públicos dos três Poderes, qualquer que seja seu cargo ou função, são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Velar pela estrita observância não significa apenas cumprir, mas também fazer cumprir. É o dever de zelo e obediência aos princípios da Administração Pública, de cuja inobservância resultam as espécies de improbidade ditas pelo art. 11, entre as quais se amolda não apenas a conduta comissiva, mas também o que é mais comum, a omissiva, ou seja, o incumprimento por parte do agente público, dotado de competência administrativa, do dever de buscar a persecução para as venalidades de que tem ciência em razão de suas funções. Tão ou mais censurável que afrontar uma norma é o silêncio sobre seu descumprimento, omissão que contribui para o esvaziamento dos princípios aludidos.

Justamente por serem o braço da Administração Pública, os agentes são munidos de certos poderes, a fim de que possam exercer suas funções, todavia, juntamente com estes poderes advêm também deveres, os quais estão expressos em lei, em princípios, devendo esse poder ser utilizado em prol da coletividade e do interesse público.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 99), “os indivíduos têm direito subjetivo à probidade administrativa”, caracterizando tal direito como de terceira

geração, na medida em que é universal e coletivo, de titularidade indefinida e indeterminável, refletindo-se sua proteção por toda a sociedade.

Considerando os objetos específicos do Direito Ambiental e da Teoria dos Atos de Improbidade Administrativa, pode-se afirmar que as duas disciplinas, como tantas outras que evoluíram a partir do Direito Administrativo, são influenciados pelos seus princípios. Todos os princípios constitucionais da Administração Pública Ambiental e de seus agentes, e não poderia ser diferente, em decorrência do papel conformador que tais princípios têm sobre toda ação administrativa.

Tanto o Direito Ambiental como a Teoria da Improbidade Administrativa, nascem e preservam uma vinculação muito estreita com o Direito Administrativo. Tal vinculação decorre do envolvimento que o Estado e seus agentes têm com a proteção dos interesses relacionados com o meio ambiente.

As normas sobre atos de improbidade administrativa decorrem da ideia necessária de responsabilização dos agentes que não atuam e não dão concretização às vontades do próprio Estado. Apenas essa vinculação já seria suficiente para forjar a ideia de uma área de aplicação comum, tornando essencial a construção de uma teoria da improbidade ambiental, e bastante, ao mesmo tempo, para o reconhecimento de que os princípios do Direito Administrativo se aplicam também ao Direito Ambiental.

A doutrina se posiciona no mesmo sentido ao afirmar que se administrar é aplicar a lei de ofício, então, fortemente administrar os recursos ambientais é atentar para os princípios da administração pública e ter atenção com ambientais cristalizados pelo Texto Constitucional (BELLO FILHO, 2000, p. 62).

No mesmo sentido, ainda, outro doutrinador defende que o Direito Ambiental ganhou autonomia científica, no sistema brasileiro, mas deita suas raízes no Direito Administrativo, com o qual mantém laços de profunda intimidade. O Estado, através dos mecanismos administrativos, não apenas pode lesar o meio ambiente, aparecendo como potencial causador de danos, mas deve, isto sim, protegê-lo. Daí por que os agentes do Estado podem figurar como responsáveis por ações e omissões indevidas (MEDINA OSÓRIO, 2003, p. 102).

Na atuação da administração ambiental é essencial a utilização dos instrumentos e institutos do Direito Administrativo para efetivação máxima dos próprios instrumentos e institutos do Direito Ambiental. A fim de comprovar essa afirmação, podemos seguir a lição

de outro doutrinador que a título de exemplo, cita que o princípio da eficiência deve ser observado pela Administração Pública em geral e sempre nortear a conduta dos agentes públicos encarregados do controle ambiental (PAZZAGLINI FILHO, 2000, p. 114 e 115).

Pode-se, com isso asseverar, considerando também o conteúdo do princípio ambiental da obrigatoriedade da intervenção estatal, que a atuação dos agentes públicos incumbidos da tutela do meio ambiente é de duplo conteúdo, ou seja, positiva ou negativa. De conteúdo positivo, quando tem o dever de executar ações e tarefas que assegurem, com efetividade, o meio ambiente sadio e equilibrado. De conteúdo negativo quando tem o agente público a obrigação de se abster de agir e zelar pela abstenção, por parte dos próprios organismos públicos e de terceiros, de ações nocivas aos bens ambientais. Tal obrigação se depreende do que estabelece o parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição Federal, quando fixa como obrigação dos órgãos ambientais atuarem os mesmos na gestão dos interesses ambientais para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, encontrando-se aí implícito o sentido do princípio da eficiência.

O princípio da precaução, a título de exemplo, se desconsiderado numa situação concreta pelo agente público ambiental, pode atrair para ele a aplicação das disposições contidas na Lei de Improbidade Administrativa. Segundo esse princípio é defeso ao Poder Público, sempre que existir perigo potencial de dano grave ou irreparável ao meio ambiente em razão de uma atividade, mesmo pairando dúvida sobre seus efeitos nocivos dela, postergar a adoção de medidas aptas a impedir eventual degradação.

Assim se um agente 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 Administrativa¹¹, por ter se omitido ou deixado de praticar, indevidamente, ato de ofício, violando com isso deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade as instituições.

Assim, a configuração concreta dos atos de improbidade administrativa, como previsto na Lei 8.429/92, tem clara dependência das regras e princípios dos demais setores jurídicos, e, para o que nos interessa mais de perto, tal dependência existe também para com as regras e princípios do Direito Ambiental. Dessa dupla dependência, surge a necessidade de

¹¹ Art. 11. Constitui 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: [...] II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

aplicação dos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa aos casos ambientais, constituindo a mencionada lei um enorme potencial sancionatório na tutela do meio ambiente.

4 OS SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE AMBIENTAL

Ao tratar sobre o Poder Administrativo e a Moralidade Administrativa, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1993, p. 27) inicia seu texto citando a seguinte máxima pertinente às ciências políticas: “um poder sem controle tende sempre a se tornar um poder sem medida”, e complementa: “Sejam quais forem as escolas ou as tendências do pensamento histórico, todo esforço se concentra na limitação das franquias humanas”.

A Lei de Improbidade Administrativa, como dito alhures, foi criada em meio a escândalos de corrupção no âmbito público, tendo por principal finalidade punir os agentes públicos afeitos a este tipo de conduta escusa.

A Lei nº 8.429 de 02/06/1992, ao dispor sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, em seu artigo 2º, conceituou agente público da forma seguinte:

Art. 2º: Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Estende o alcance de sua incidência aos que, ainda que não sejam agentes públicos, induzam ou concorram para a prática de ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma, direta ou indireta (art. 3º).

Vale aqui apresentar a ressalva feita por José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 102) no sentido de que o terceiro, isoladamente, não é sujeito ativo do ato de improbidade, figurando sempre como coautor e participe do processo gerador do ilícito.

Além da Lei nº. 8.429/92, a Lei das Eleições, Lei nº. 9.504, de 30/09/1997, no §1º, do seu artigo 73, assim conceitua agente público:

Art. 73, § 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional.

Assevera José Maria Pinheiro Madeira (2005, p. 11 e 12) que os agentes públicos desenvolvem suas atividades como instrumentos hábeis a expressar a vontade do Estado, cuja presença se faz através de pessoas físicas que em seu nome atuam. É, portanto em razão dessa personificação que o agente público é investido de necessária parcela de poder público para o desempenho de suas atribuições, poder este que somente pode ser utilizado de acordo com o que a lei lhes confere.

Os agentes públicos, portanto, são pessoas naturais, que através de alguma forma de investidura, revestem-se dos poderes concedidos pelo povo ao Estado para, desta forma, alcançar as finalidades do Estado Democrático de Direito.

É importante destacar a lição preciosa de Alexandre Moraes (2003, p. 2.650) para o qual servidor público será o autor do ato lesivo ao ordenamento jurídico, pois as três espécies de atos de improbidade previstas na Lei 8.429/92 (arts. 9º, 10 e 11) exigem sua conduta - improbidade própria; enquanto o particular, pessoa física ou jurídica, que induzir, concorrer ou beneficiar-se do ato de improbidade, será partícipe - improbidade imprópria.

No caso das atividades envolvendo os interesses ambientais, teremos como sujeitos ativos do ato de improbidade aqueles agentes desempenhando a função ambiental em nome do Estado. Se a atuação desse agente não é prestante à proteção dos interesses ambientais tutelados em lei, configura-se o ato de improbidade administrativa ambiental e o agente deve sofrer as sanções fixadas em lei.

5 SANÇÕES DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

As sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa possuem naturezas bem diversas. Neste sentido, colaciona-se abaixo a conclusão de José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 103):

De fato, a sanção com nítida feição política, como é o caso da suspensão de direitos políticos. Por outro lado, há sanção que retrata típica punição

administrativo-funcional: é a hipótese da perda da função pública. Outras ostentam cunho indenizatório ou reparatório, servindo de exemplo o ressarcimento integral do dano, o pagamento de multa civil e a perda de bens ou valores acrescidos indevidamente ao patrimônio. Depois, há sanções que espelham verdadeiras restrições à atividade provada de pessoas. Exemplos: proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

É incumbência do gestor público implementar a legislação ambiental, de forma a gerar condições adequadas e sustentáveis de uso e exploração dos recursos naturais, não lhe sendo facultado contrariar ou ignorar as prescrições normativas, sempre em atenção ao princípio da legalidade.

É inaceitável que o administrador, deixe de tomar as medidas inerentes à sua função ou, ao tomar conhecimento de empreendimentos particulares degradantes do meio ambiente, omita-se, dando um passe livre para usar e abusar do patrimônio natural.

Cumprido destacar que o administrador gere, no campo ambiental, bens de “uso comum do povo” (art. 225, caput, CRFB/88), bens estes que, nos termos do art. 100 do Código Civil, “são inalienáveis”, não podendo o gestor, por pura omissão ou com índole corruptiva deixar de observar os princípios e as normas de proteção ao meio ambiente, sob pena de incidência sobre os servidores envolvidos das sanções da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (arts. 66, 67 e 69-A) e da Lei de Improbidade Administrativa.

Neste sentido, transcreve-se emenda de acórdão exarado pelo Superior Tribunal de Justiça, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, no qual defende expressa e claramente a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes público cujas atitudes e/ou omissões resultem em danos ambientais.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CASAS DE VERANEIO ("RANCHOS"). LEIS 4.771/65 (CÓDIGO FLORESTAL DE 1965), 6.766/79 (LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO) E 6.938/81 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). DESMEMBRAMENTO E LOTEAMENTO IRREGULAR. VEGETAÇÃO CILIAR OU RIPÁRIA. CORREDORES ECOLÓGICOS. RIO IVINHEMA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. NULIDADE DA AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA AMBIENTAL. SILÊNCIO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA, NO DIREITO BRASILEIRO, DE AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA AMBIENTAL TÁCITA. PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE OFÍCIO DE LICENÇA E DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. PRECEDENTES DO STJ.

1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública ambiental movida pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul contra proprietários de 54 casas de veraneio ("ranchos"), bar e restaurante construídos em Área de Preservação

Permanente - APP, um conjunto de aproximadamente 60 lotes e com extensão de quase um quilômetro e meio de ocupação da margem esquerda do Rio Ivinhema, curso de água com mais de 200 metros de largura. Pediu-se a desocupação da APP, a demolição das construções, o reflorestamento da região afetada e o pagamento de indenização, além da emissão de ordem cominatória de proibição de novas intervenções. A sentença de procedência parcial foi reformada pelo Tribunal de Justiça, com decretação de improcedência do pedido. [...]7. Em respeito ao princípio da legalidade, é proibido ao órgão ambiental criar direitos de exploração onde a lei previu deveres de preservação. Pela mesma razão, mostra-se descabido, qualquer que seja o pretexto ou circunstância, falar em licença ou autorização ambiental tácita, mormente por quem nunca a solicitou ou fê-lo somente após haver iniciado, às vezes até concluído, a atividade ou o empreendimento em questão. Se, diante de pleito do particular, o Administrador permanece silente, é intolerável que a partir da omissão estatal e do nada jurídico se entreveja salvo-conduto para usar e até abusar dos recursos naturais, sem prejuízo, claro, de medidas administrativas e judiciais destinadas a obrigá-lo a se manifestar e decidir. 8. Embora o licenciamento ambiental possa, conforme a natureza do empreendimento, obra ou atividade, ser realizado, conjunta ou isoladamente, pela União, Distrito Federal e Municípios, não compete a nenhum deles - de modo direto ou indireto, muito menos com subterfúgios ou sob pretexto de medidas mitigatórias ou compensatórias vazias ou inúteis - dispensar exigências legais, regulamentares ou de pura sabedoria ecológica, sob pena de, ao assim proceder, fulminar de nulidade absoluta e insanável o ato administrativo praticado, bem como de fazer incidir, pessoalmente, sobre os servidores envolvidos, as sanções da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (arts. 66, 67 e 69-A) e da Lei da Improbidade Administrativa, às quais se agrega sua responsabilização civil em regime de solidariedade com os autores diretos de eventual dano causado. [...].

(STJ, REsp 1245149/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/10/2012, DJe 13/06/2013, grifo nosso)

Cabe ressaltar que as sanções mínimas e obrigatórias pela prática do ato de improbidade, encontram-se estabelecidas no §4º do art. 37 da Constituição Federal, consubstanciado em: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário público. A Constituição só traceja a sanções, deixando para a lei a forma e gradação de tais sanções.

Tal delegação à lei ordinária para a estruturação do ressarcimento, bem como da forma e da gradação das sanções aplicáveis foi feita através dos artigos 5º, 6º e 12 da Lei 8.429/92. Os dois primeiros artigos prevêm sanções patrimoniais e o artigo 12 disciplina de forma abrangente o apenamento do ato de improbidade administrativa, e isso sem qualquer vinculação às demais sanções decorrentes do ato pluriofensivo, sejam sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, como já mencionado.

O artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa prevê um caso específico para aplicação de todas essas sanções, a saber:

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento;

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

No Direito Ambiental, aliás, não se pode esperar a ocorrência do dano, posto ser a tutela ambiental essencialmente preventiva. Por isso, nos casos de improbidade ambientais, as disposições transcritas funcionam também como instrumento de reforço à necessária preocupação com as ações sempre preventivas e cautelares na tutela do meio ambiente, já que o dano ambiental é, na maioria das vezes, irreversível e irreparável.

Na mediação fixadora das penas o juiz levará em conta a extensão do dano, assim como o proveito patrimonial logrado pelo agente, não apenas para dosar as penalidades, senão que para elegê-las, e isso porque só com tal avaliação poder-se-á alcançar os fins últimos do ordenamento.

Importa destacar, ainda, que o agente público pode ser responsabilizado tanto diretamente ou sofrer responsabilização civil em regime de solidariedade com os autores diretos de eventual dano causado, ainda que particulares.

CONCLUSÃO

A atividade administrativa tem como fundamento a gestão do bem comum e do bem estar social, o qual somente pode ser conquistado dentro de uma ordem pública, devendo-se respeito às normas e aos princípios constitucionais.

Assim, o patrimônio público, especialmente o patrimônio natural como um todo, é pertencente a todos os cidadãos de forma igualitária e justa, pressupondo-se, desta forma, que é dever de todos zelar por sua preservação.

Todavia, o ordenamento jurídico confere a alguns cidadãos a função de servidores públicos, os quais são revestidos de poderes a eles legitimamente conferidos pela sociedade para que, em nome desta, gerenciem o patrimônio público em benefício desta coletividade, devendo esta atuação estar pautada pela moralidade, pela ordem, pela igualdade, por políticas sérias que utilizem os dinheiros públicos em benefício dos cidadãos, reais proprietários da coisa pública.

A legislação ambiental é instituída para a proteção da riqueza natural, patrimônio nacional, sendo instituído um microssistema legal e processual para a defesa desses bens, enquadrando-se aí a Lei de Improbidade Administrativa, a qual, pode ser aplicada aos gestores e particulares envolvidos em atos de improbidade administrativa que causem degradação ambiental, constituindo mais um importante instrumento no combate à corrupção, e aos atos que resultem em degradação ambiental.

Ressalte-se, por fim, em que pese a importância da instituição nessas normas, não é pura e unicamente através de leis que a corrupção ou os assaltos aos bens ambientais serão extintos no Brasil, mas sim através do fortalecimento de suas Instituições, do fim da impunidade e, principalmente, do provimento educacional de qualidade, desde a infância até os níveis superiores, capaz de estabelecer uma real mudança cultural.

REFERÊNCIAS

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa à atuação da administração ambiental brasileira.** Revista de Direito Ambiental, n. 18, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 21 jul. 2014.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 21 jul. 2014.

BRASIL. **Lei Ordinária n. 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L849.htm>. Acesso em 19 jul. 2014.

BRASIL. **Decreto-lei n° 3.240, de 08 de maio de 1941.** Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm>. Acesso em 21 jul. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1245149/MS**, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 09/10/2012, DJe 13/06/2013. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24856362&num_registro=201100383719&data=20130613&tipo=5&formato=PDF> Acesso em 15 jul. 2014.

BULLOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 6.ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 26.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: prescrição e outros prazos extintivos.** São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O princípio Constitucional da moralidade administrativa**. Curitiba: Gênese, 1993.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

HENRIQUE FILHO, Tarcísio. **Improbidade administrativa ambiental**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Servidor Público na Atualidade**. 2.ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

MEDINA OSÓRIO, Fábio. **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, 2003.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da Defesa do Patrimônio Público**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PAZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais e improbidade administrativa ambiental**. *Revista de Direito Ambiental*. nº 18, São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela Constitucional do Meio Ambiente; interpretação e aplicação das normas constitucionais ambientais no âmbito dos direitos e garantias fundamentais**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TURRA SOBRANE, Sérgio. **A Lei de improbidade administrativa e sua utilização para a proteção das florestas brasileiras**. *Revista do Direito Ambiental*. n. 16, São Paulo: RT, 2005.