

FACULDADE CESUMAR DE PONTA GROSSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**A (IN) EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA
DEFESA NO ÂMBITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO INSTAURADO PARA
A APURAÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS, ESPECIALMENTE NO ESTADO
DO PARANÁ**

GINO CEZAR BOGUTE
JOSÉ HERON GOULART JÚNIOR

PONTA GROSSA – PR

2023

GINO CEZAR BOGUTE
JOSÉ HERON GOULART JÚNIOR

**A (IN) EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA
DEFESA NO ÂMBITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO INSTAURADO PARA
A APURAÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS, ESPECIALMENTE NO ESTADO
DO PARANÁ**

Artigo apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Faculdade Cesumar – Ponta Grossa como
requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharel(a) em Direito, sob a orientação do Prof. Esp.
Thiago Ferreira Pavezzi

PONTA GROSSA-PR
2023

FOLHA DE APROVAÇÃO
GINO CEZAR BOGUTE
JOSÉ HERON GOULART JÚNIOR

A (IN) EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO ÂMBITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO INSTAURADO PARA A APURAÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS, ESPECIALMENTE NO ESTADO DO PARANÁ

Artigo apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade Cesumar – Ponta Grossa como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel(a) em Direito, sob a orientação do Prof. Esp. Thiago Ferreira Pavezzi.

Aprovado em: ____ de ____ de ____.

BANCA EXAMINADORA

Nome do professor - (Titulação, nome e Instituição)

Nome do professor - (Titulação, nome e Instituição)

Nome do professor - (Titulação, nome e Instituição)

A (IN) EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO ÂMBITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO INSTAURADO PARA A APURAÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS, ESPECIALMENTE NO ESTADO DO PARANÁ

Gino Cezar Bogute
José Heron Goulart Júnior

RESUMO:

Em síntese este documento busca trazer os conceitos e as implicações de “amplas defesas e contraditório”, descrevendo o processo administrativo das infrações ambientais no Paraná, demonstrando os desafios para a implementação efetiva desses princípios, bem como traz um histórico das Constituições brasileiras e a evolução dos princípios apresentados no referido texto. Destaca ainda, os benefícios de incorporar a dupla jurisdição, e fornece uma justificativa para a implementação, com uma abordagem qualitativa com revisão bibliográfica nos procedimentos de pesquisas.

Palavras-chaves: Meio ambiente. Processo administrativo. Devido processo legal. Contraditório e ampla defesa.

THE (IN) EFFECTIVENESS OF THE PRINCIPLES OF CONTRADICTION AND BROAD DEFENSE IN THE SCOPE OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS INSTRUCTED FOR THE EXAMINATION OF ENVIRONMENTAL VIOLATIONS, ESPECIALLY IN THE STATE OF PARANÁ

ABSTRACT:

In summary, this document aims to introduce the concepts and implications of "contradictory and broad defenses", describing the administrative process of environmental violations in Paraná, demonstrating the challenges for the effective implementation of these principles, as well as presenting history of Brazilian constitutions and the evolution of the principles presented in that text. It further highlights the benefits of incorporating dual jurisdiction, and provides a rational justification for the implementation, with a qualitative approach with bibliographic review in research procedures.

Keywords: Environment. Administrative process. Due process of Law. Contradictory and broad defense

Sumário: 1. Introdução. 2. Meio ambiente e o Direito Ambiental. 3. Competência administrativa ambiental. 4. Processo administrativo por infrações ambientais no Estado do Paraná. 5. Devido processo legal. 6. Contraditório e ampla defesa. 6.1 Definição e significado da ampla defesa e contraditório. 6.2 Desafios e limitações da ampla defesa e contraditório administrativo. 7 Importâncias do duplo grau de jurisdição. 7.1 Benefícios e justificativas para a implementação do duplo grau de jurisdição. 8. Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

No âmbito dos processos administrativos contra infrações ambientais, os princípios da ampla defesa e do contraditório desempenham um papel importante na defesa dos direitos individuais e na garantia de obtenção de julgamentos mais justos. O Estado do Paraná reconhece a importância desses princípios, e, por conta disso, estabeleceu procedimentos para respeitá-los.

No entanto, esse contexto exige uma análise mais ampla e profunda, especialmente, no que diz respeito à doutrina da “dupla jurisdição”. Desse modo, o presente artigo visa realizar um exame acerca das principais implicações relativas à (in) adequada observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa durante a tramitação do processo administrativo por infração ambiental no Estado do Paraná.

Com isso, o presente trabalho irá realizar um estudo sobre os desafios enfrentados para a efetiva observância e implementação desses princípios na seara do processo administrativo, destacando, assim, os benefícios obtidos pela “efetiva” incorporação desses princípios a esse procedimento.

Para tanto, será realizado um estudo comparativo com outras jurisdições ou sistemas jurídicos, visando apresentar uma justificativa plausível sobre a questão.

No segundo capítulo, o presente artigo terá como objeto de análise o significado da palavra meio ambiente, bem como fará uma breve explanação histórica a respeito da primeira legislação de proteção à flora em nosso país, abordando a evolução jurídica do direito ambiental.

Na sequência, o capítulo seguinte irá tratar da competência administrativa ambiental, em que serão demonstrados os dispositivos legais para o exercício dessa competência, além da apresentação da Lei Complementar nº 140/2011, a qual dispõe sobre a necessidade de cooperação dos entes da federação, e como essa mesma lei tratará do poder de polícia exercido pelos órgãos ambientais.

Logo em seguida, o quarto capítulo terá como enfoque o processo administrativo instaurado por infrações ambientais cometidas no Estado do Paraná, com a apresentação da Lei nº 9.605/98, responsável por estabelecer as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, bem como o Decreto nº 6.514/2008, responsável por estabelecer o processo administrativo federal para apuração destas infrações, especialmente, no que diz respeito aos procedimentos específicos que garantem a implementação da ampla defesa e do contraditório.

O próximo capítulo irá tratar do princípio do devido processo legal (*due process of law*), sendo então analisados os dispositivos legais pertinentes previstos na Constituição Federal de 1988 e legislação esparsa (ex.: Leis, Decretos, etc.).

Em continuidade, o trabalho abordará os princípios do contraditório e a ampla defesa, não apenas à luz da Carta Magna de 1988, assim como nas demais Constituições brasileiras.

A seguir, trataremos das definições e significados da ampla defesa e contraditório, como garantias processuais.

Na sequência, o trabalho irá tratar dos desafios e limitações da ampla defesa e contraditório no âmbito administrativo, em que o Estado do Paraná encontra desafios no que tange à garantia de “plenitude” de acesso e exercício desses princípios a todos os envolvidos em processos administrativos ambientais.

Na mesma toada, será apresentada a importância do duplo grau de jurisdição, especialmente, em relação aos processos administrativos ambientais, ocasião a qual será demonstrada a necessidade de uma segunda instância, a fim de que os princípios discutidos no presente artigo sejam observados de maneira plena.

Ainda, por conseguinte, serão apresentados os benefícios e justificativas para a implantação do “efetivo” duplo grau de jurisdição na esfera administrativa ambiental, notadamente, no Estado do Paraná.

Por fim, após demonstrar que a aplicação dos princípios garantidores do devido processo legal é uma garantia constitucional, em conclusão, apresenta-se que o Estado do Paraná, objeto de estudo do referido artigo, ainda não alcançou a plenitude no que diz respeito a essas garantias, evidenciando que se faz necessária a implantação de um segundo grau de jurisdição, para que todos, sem distinção de poder aquisitivo, possam ter o direito de uma defesa justa.

O método escolhido abordado com técnicas qualitativas, a partir da análise documental que se adaptem as características dos fenômenos em estudo, mais adequadas para pesquisas jurídicas, com base em doutrinas, jurisprudências, legislação e a produções acadêmicas dispostas em bancos de dados virtuais, que pode ser extraída nos procedimentos de pesquisas.

2 MEIO AMBIENTE E O DIREITO AMBIENTAL

De acordo com o artigo 3º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a palavra “meio ambiente” compreende os seguintes significados: natural, artificial, cultural, todas as condições físicas, químicas e biológicas.

Segundo Ann Helen Wainer (1993), “foi o pau-brasil a primeira riqueza permutável, geradora do primeiro contrato de arrendamento entre a Coroa Portuguesa e um consórcio de cristãos novos”. No entanto, havia uma preocupação com escassez das madeiras, fazendo-a ganhar uma proteção no “Regimento sobre pau-brasil”, datado de 1605, sendo a primeira lei brasileira exclusivamente florestal. Posteriormente, outras legislações esparsas surgiram para proteção a outras espécies de madeiras.

Para Marcelo Abelha Rodrigues (2017), a evolução jurídica do direito ambiental no país compreende em três fases: a **1^a** se refere à época do descobrimento até a segunda metade do século XX; a, preocupação era meramente econômica (antigo Código Civil Brasileiro de 1916, arts. 554, 555, 567, 584, etc.); a **2^a** é marcada pela ideologia egoísta e antropocêntrica pura, não mais pela preocupação econômica, e sim em repensar suas relações com o ambiente e saúde, delimitada de 1950 a 1980; lei importante do período foi o Código Florestal (Lei nº 4.771/65), entre outras; a **3^a** se destaca pela autonomia do meio ambiente, tendo como marco inicial a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), e perdura até os dias atuais.

Considerando a maior preocupação com o meio ambiente no início dos anos 80, na Constituição Federal de 1988, as questões ambientais receberam um tratamento especial, servindo, então, de eixo jurídico destinado à preservação do meio ambiente, estabelecendo esse como um “[...] bem de uso comum do povo, direito difuso, coletivo e que transcende o ser humano”, nos exatos termos:

“**Todos** têm direito ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo** e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988)”. (grifo nosso)

Na mesma esteira, o texto constitucional, em seu artigo 225, § 3º, tratou de estabelecer que “As **condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores**, pessoas físicas ou jurídicas, a **sanções penais e administrativas**, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988). (grifo nosso)

Assim, destaca-se que o texto constitucional assentou que a responsabilidade ambiental é dividida em civil, administrativa e penal, não se aplicando *bis in idem*.

Em relação a essa responsabilidade ambiental, importante mencionar que, antes da Constituição Federal de 1988, o ordenamento jurídico pátrio já contemplava uma legislação destinada ao tema, especialmente a respeito do dever de indenizar e da reparação dos danos.

No caso, a Lei nº 6.938/81 (ainda em vigor) é responsável por estatuir e disciplinar a Política Nacional do Meio Ambiente. Ainda em seu artigo 14, § 1º, assim dispõe:

Art. 14

[...]

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 1981). (grifo nosso)

Dada a importância do tema, em 12 de fevereiro de 1998, foi editada a Lei nº 9.605 (Lei de Crimes Ambientais), a qual “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, estabelecendo, assim, regras próprias e específicas sobre responsabilidade penal. É subsequente à promulgação do Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, revogado na íntegra pelo Decreto nº 6.514, de 2008.

Desse modo, o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, “dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências”, visando proporcionar maior agilidade e eficiência na administração pública para proteção do meio ambiente.

Na sequência, entrou em vigor a Lei nº 12.651/2012, destinada à Proteção de Vegetação Nativa, a qual, em artigo 2º, § 2º, estabelece a denominada responsabilidade civil *propter rem* por danos causados ao meio ambiente, esclarecendo que é cabível a responsabilização do atual proprietário por atos cometidos pelo proprietário anterior, nos seguintes moldes:

Art. 2º

[...]

§ 2º As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e **são transmitidas ao sucessor**, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural. (grifo nosso)

Ainda, em ato mais recente, em 30 de agosto de 2019, o Estado do Paraná editou o Decreto nº 2.570, responsável pela instituição do “Programa de Conversão de Multas Ambientais para infrações emitidas pelo órgão estadual integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e adota outras providências”, estabelecendo a possibilidade de conversão de multa simples em serviço, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, demonstrando, assim, a competência comum dos entes da federação.

3 COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

A competência administrativa ambiental está delineada no art. 23, parágrafo único, incisos III, VI e VII, da Constituição Federal de 1988. No caso, o referido dispositivo legal trata da competência “comum” da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para assuntos ambientais, nos exatos termos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

Em complementando a tais disposições, sobreveio a Lei Complementar nº 140/2011, a qual, em seu artigo 1º, dispôs sobre a necessidade de cooperação entre esses entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na “proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”.

Essa mesma lei, em seu artigo 17, estabeleceu o denominado Poder de Polícia, decorrente de licenciamentos e autorizações, ao determinar competir “[...] ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo [...]”.

Esse mesmo diploma legal, em seu artigo 6º, § 1º, no intuito de reforçar a Política Nacional do Meio Ambiente, prevê que “Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA”.

Por conta disso, atualmente, no Estado do Paraná, essa fiscalização é realizada pelo Instituto Água e Terra (IAT), órgão vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo (SEDEST), o qual é competente para o licenciamento e fiscalização, sendo o Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde agente fiscalizador por meio de termo de cooperação técnica e financeira.

4 PROCESSO ADMINISTRATIVO POR INFRAÇÕES AMBIENTAIS NO PARANÁ

A respeito dos princípios norteadores da atividade administrativa do Estado, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, *caput*, assevera que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, responsável por regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu artigo 2º, elenca outros princípios a serem observados no processo administrativo:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação (BRASIL, 1999). (grifo nosso)

Nesse ponto, importante destacar que tais princípios, além de serem de observância obrigatória em relação à Administração Pública (notadamente, o contraditório e a ampla defesa), devem ser observados de maneira “adequada” por parte do poder público durante a condução do processo administrativo, dado que a sua inobservância ou aplicação inadequada poderá causar consequências nefastas às partes, prejudicando, assim, a “justiça” da decisão.

Diante do supracitado, verifica-se, no que tange ao Meio Ambiente, que a Administração Pública expressa os atos de poder de polícia como mecanismo para coibir práticas lesivas e degradantes aos recursos naturais. Nesse sentido, Carvalho Filho sustenta que “não adiantaria deter o Estado o poder de impor restrições aos indivíduos se não dispusesse dos mecanismos necessários à fiscalização da conduta destes. Assim, o poder de polícia reclama do Poder Público a atuação de agentes fiscalizadores da conduta dos indivíduos” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 88).

Em síntese, a finalidade do poder de polícia é a defesa da ordem pública, no sentido de um mínimo de condições essenciais a uma vida social adequada e pacífica. Também coíbe delitos: econômicos, como o abuso nos preços e a ocultação de gêneros alimentícios; ambientais como a poluição; e até estéticos, a agressão a monumentos e paisagens. (CARLIN, 2007 apud ALVES, 2014, p. 43)

A outro tanto, vale dizer que o poder de polícia é um instrumento que a Administração Pública utiliza para condicionar e restringir interesses particulares, em benefício da coletividade, fazendo com que os direitos difusos sempre estejam acima dos interesses individuais.

Nesse passo, o conceito legislativo de poder de polícia está previsto no art. 78 do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966).

De acordo com Édis Milaré, o poder de polícia administrativa ambiental é exercido, mais comumente, por meio de ações fiscalizadoras, assim como:

O poder de polícia administrativa distingue-se de outras formas de poder de polícia, tanto em sua natureza quanto em seus métodos. Não é exercido por policiais profissionais, voltados preferencialmente para a manutenção da ordem pública, mas por profissionais técnicos adrede capacitados que se ocupam de aspectos específicos do bem comum (MILARÉ, 2016, p. 112).

O artigo 225, § 3º da Constituição Federal de 1988, sujeita os infratores a sanções penais e administrativas e reparação dos danos causados ao meio ambiente. Portanto, o processo administrativo ambiental é usado pela Administração Pública para apurar condutas e atos lesivos ao meio ambiente. Assim, a Lei Federal nº 11.105/05, que regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da CRFB/88, em seu art. 21, assevera: “considera-se infração administrativa toda ação ou omissão que viole as normas previstas nesta Lei e demais disposições legais pertinentes.”

No mesmo sentido, Édis Milaré (2016, p. 131) preleciona que: “a essência da infração ambiental não é o dano em si, mas sim o comportamento em desobediência a uma norma jurídica de tutela do ambiente. Se não há conduta contrária à legislação posta, não se pode falar em infração administrativa”.

Em consonância, o artigo 70, *caput*, da Lei Federal nº 9.605/98, descreve a infração administrativa ambiental e, na sequência, em seus §§1º a 4º, estabelece as autoridades competentes para lavrar o auto de infração ambiental.

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitanias dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei (BRASIL, 1998).

O Decreto Federal nº 6.514/08, que regulamenta a Lei Federal nº 9.605/98, em seu artigo 2º, estabelece o que são infrações administrativas, repetindo o que dispõe o artigo 70 da Lei Federal nº 9.605/98. Da mesma forma, as infrações administrativas são punidas com as sanções elencadas em seu artigo 3º do Decreto, bem como prescreve o artigo 72 da Lei.

Art. 3º As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total das atividades; e

X - restritiva de direitos.

§ 1º Os valores estabelecidos na Seção III deste Capítulo, quando não disposto de forma diferente, referem-se à multa simples e não impedem a aplicação cumulativa das demais sanções previstas neste Decreto.

§ 2º A caracterização de negligência ou dolo será exigível nas hipóteses previstas nos incisos I e II do § 3º do art. 72 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 2008).

Nesse diapasão, é possível verificar que o agente que lavrou o auto de infração ambiental segue o molde do manual de fiscalização ambiental do Instituto Água e Terra (IAT); do mesmo modo, a Instrução Normativa IAP nº 001, de 29 de novembro de 2019, em seu art. 1º estabelece “[...] procedimentos administrativos a serem seguidos quando da lavratura de Autos de Infração Ambiental e respectiva tramitação no sistema e-protocolo.”

Uma vez constatada a “eventual” prática de uma infração ambiental por meio da autoridade competente, resta instaurado o respectivo processo administrativo ambiental.

Nos processos administrativos das infrações ambientais no Estado do Paraná, são seguidos procedimentos específicos visando a observância da “ampla defesa e do contraditório”.

Sobre esse procedimento, Odawara (2022) explica que o processo começa com um auto de infração, que informa ao suposto infrator sobre as acusações e lhe dá a oportunidade de responder. O acusado tem o direito de examinar todas as provas reunidas contra ele, incluindo depoimentos de testemunhas, fotografias, laudos periciais e outros documentos relevantes.

A instrução tem início com a abertura do prazo para a defesa ou impugnação contra o auto de infração, conforme estabelece o Decreto Federal nº 6.514/08:

Art. 96. Constatada a ocorrência de infração administrativa ambiental, será lavrado auto de infração, do qual deverá ser dado ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º O autuado será intimado da lavratura do auto de infração pelas seguintes formas:
[...]

§ 5º Do termo de notificação da lavratura do auto de infração constará que o autuado, no prazo de vinte dias, contado da data da cientificação, poderá:

I - apresentar defesa ou impugnação contra o auto de infração;

II - aderir a uma das seguintes soluções legais possíveis para o encerramento do processo:

a) pagamento da multa com desconto;

b) parcelamento da multa; ou

c) conversão da multa em serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente (BRASIL, 2008).

Nesse sentido, Édis Milaré descreve que o processo administrativo “na qualidade de ato emanado da autoridade competente, goza do atributo da presunção de legitimidade, que alcança, ao mesmo tempo, as razões de fato (*veracidade*) e os fundamentos de direito (*legalidade*) ensejadores da autuação” (2016, p. 153).

Assim, a Súmula nº 618 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) descreve: “A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental”, cabendo ao suposto infrator em demonstrar através dos meios de provas que não realizou aquele ato, contratando muitas vezes profissionais.

Esse processo contraditório permite um exame abrangente das provas e possibilita uma justa análise de formação de culpa ou inocência. Além disso, decisões proferidas em processos administrativos por infrações ambientais podem trazer consequências significativas, como multas ou medidas de remediação. Portanto, é vital que os indivíduos disponham de tempo e recursos adequados para preparar sua defesa.

5 DEVIDO PROCESSO LEGAL

O princípio da legalidade assegurado nos artigos 5º, inciso II, e 37, *caput*, na Constituição Federal de 1988, estabelece que a Administração Pública somente poderá atuar dentro dos parâmetros impostos pela lei. Assim, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 86): “se a Administração Pública se submete à lei, presume-se até prova em contrário, que todos os seus atos sejam verdadeiros e praticados com observância das normas praticados”.

Na mesma toada, Carvalho Filho, assevera que a presunção de legitimidade do ato administrativo:

[...] não se trata de presunção absoluta e intocável. A hipótese é de presunção *iuris tantum* (ou relativa), sabido que pode ceder à prova em contrário, no sentido de que o ato não se conformou às regras que lhe traçavam as linhas, como se supunha (CARVALHO FILHO, 2017, p.110).

Além desses aspectos, importante ressaltar que a Administração Pública pretende garantir que suas decisões visem ao bem-estar da coletividade, em detrimento ao interesse individual. Sendo assim, visando impedir decisões imediatas e abusivas da Administração, o Supremo Tribunal Federal editou as Súmulas nº 346 e 473:

Súmula 346. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos (BRASIL, STF, 2012)

Súmula 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (BRASIL, STF, 2012).

É nesse contexto que o princípio do devido processo legal, previsto no art. 5º, LIV, da Constituição Federal de 1988, encontra-se em posição de extremo destaque, sendo então de observância “obrigatória” e “plena” por parte da Administração Pública.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 108) preleciona que “Os princípios são de observância obrigatória pela Administração. [...], o ato administrativo (e também a lei) que os contrarie padecerá do vício de inconstitucionalidade”.

Nessa mesma linha de raciocínio, Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 53), salienta que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélio irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Além de assegurar as garantias do devido processo legal, do contraditório e ampla defesa, há o princípio da celeridade processual com *status* de direito fundamental por meio da Emenda Constitucional nº 45 (art. 5º, LXXVIII, da CF/88): “[...] são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Assim, a Lei nº 9.784/99, responsável por regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, especialmente, em seu artigo 46, *caput*, dispõe: “os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram [...]”.

A Lei nº 9.605/99 (Crimes Ambientais), em seu artigo 70, § 4º, prevê que “as infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de **ampla defesa e o contraditório**, observadas as disposições desta Lei” (grifo nosso). Em complementação, esse mesmo diploma legal, em seu artigo 71, inciso I, estabelece o prazo de “vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação”.

O Decreto Federal nº 6.514/08, que estabelece o processo administrativo para infrações ambientais, em seu artigo 96, § 5º, descreve o mesmo prazo de 20 (vinte) dias para que o infrator possa apresentar a sua contestação. Assim, o processo deve seguir os princípios estabelecidos no artigo 95 do Decreto Federal:

Art. 95. O processo será orientado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, bem como pelos critérios mencionados no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 2008).

Sendo responsabilidade do Estado assegurar o devido processo legal e as observâncias desses direitos amparados na Constituição, a própria Carta Maior garante que direitos e garantias individuais não serão objeto de deliberação da proposta de emenda tendente a abolir (art. 60, §4º, IV, CRFB/88).

6 CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA

No contexto nacional, o aparecimento dos princípios constitucionais teve início com a Constituição brasileira de 1824, o qual, em seu artigo 179, inciso VIII, já apresentava a base dos princípios constitucionais atuais. A título de exemplo, a redação do art. 179, inciso VIII, estabelecia que “ninguém poderá ser preso sem culpa formada, exceto nos casos declarados na LEI”. Em outros termos, na ocasião, o texto constitucional já previa que ninguém poderia ser preso, sem antes ser dado por culpado, em julgamento com seu conhecimento e assim pudesse defender-se.

Nesse passo, vale ressaltar que o termo “ampla defesa”, aparece pela primeira vez ao longo da história constituinte, mais precisamente, na primeira Constituição pós Proclamação da República (de 1891), que, em seu artigo 72, §16, asseverava que “Aos acusados se assegurará na lei a mais ampla defesa, com todos os recursos e meios essenciais a ela”.

Entretanto, o “contraditório” ainda não aparecia no texto constitucional. A omissão em desse princípio perdurou em relação à Constituição de 1934, a qual, em seu art. 113, inciso 24, rezava que “A lei assegurará aos acusados ampla defesa, com meios e recursos essenciais a ela”.

Somente na Constituição de 1937 é que, finalmente, o legislador insere no texto constitucional alusão relativa à imperiosa observância do contraditório. Essa menção era apresentada como parte do art. 122, inciso 11: “[...] a instrução criminal será contraditória, asseguradas antes e depois da formação da culpa as necessárias garantias de defesa”.

Com a Constituição de 1946, promulgada na lógica da redemocratização, ambos os princípios reforçados, garantindo aos brasileiros e estrangeiros residentes no País direitos fundamentais, em seu artigo 141, § 25:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 25 - É assegurada aos acusados plena defesa, com todos os meios e recursos essenciais a ela, desde a nota de culpa, que, assinada pela autoridade competente, com os nomes do acusador e das testemunhas, será entregue ao preso dentro em vinte e quatro horas. A instrução criminal será contraditória.

Na sexta Constituição brasileira, engendrada em 1967, durante o Regime Militar, o art. 150, §§15 e 16, também traz em suas linhas mestras os princípios da ampla defesa e do contraditório, nos seguintes termos:

§15 - A lei assegurará aos acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes. Não haverá foro privilegiado nem Tribunais de exceção.

§16 - A instrução criminal será contraditória, observada a lei anterior quanto ao crime e à pena, salvo quando agravar a situação do réu (BRASIL, 1967).

Nesse ponto, importante observar que ao longo das constituições anteriores esses princípios foram sendo “constitucionalizados”, contudo, sem que fossem observados de maneira plena por parte do poder estatal. Diante disso, Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LV, tratou de prestigiar tais princípios, ao dispor que “Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com meios e recursos a ele inerentes”.

Assim, com a promulgação da Carta Magna de 1988 e o consequente aperfeiçoamento dos direitos fundamentais é que tais princípios (ampla defesa e contraditório), de certa forma, foram ampliados, irradiando assim os seus efeitos para a esfera administrativa, especialmente, para processo administrativo e civil, visto que, até o momento, o seu campo de abrangência era adstrito à esfera penal.

6.1 Definição e significado da ampla defesa e contraditório

Os princípios da “ampla defesa” e do “contraditório” dizem respeito às garantias processuais essenciais à proteção dos direitos dos indivíduos em face do poder estatal.

De acordo com Iaczuk e Finger (2022), eles englobam vários elementos, como o acesso a provas, a oportunidade de apresentar argumentos e contra-argumentos, o direito de ser ouvido por um tribunal ou decisor imparcial, a capacidade de contestar provas apresentadas contra si mesmo e exame cruzado.

Sobre o tema, Mendes e Branco (2012, p. 663) lecionam que “ao regular o direito ao contraditório e à ampla defesa não pode o legislador desequiparar os interesses e as partes em conflito, estabelecendo os meios necessários para que se atinja o equilíbrio entre estas, garantindo, assim, tratamento paritário entre as partes no processo”.

Nas palavras da autora Di Pietro (2022, p. 807), “o princípio da ampla defesa é aplicável em qualquer tipo de processo que envolva situações de litígio ou o poder sancionatório do Estado sobre as pessoas físicas ou jurídicas”; assegurando assim aos litigantes a utilização dos meios de provas.

A mesma autora, mesmo sentido (*Idem*, p.807), ressalta que “o princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo [...]”, sustentando que todos os atos devem ser acompanhados pelos interessados de forma igualitária, oferecendo ou não as suas razões, produzindo provas, que as partes sejam ouvidas antes do resultado do processo, segundo a sua livre manifestação, pois são direitos assegurados na Lei nº 9.784/99, expressos no artigo 2º, parágrafo único, inciso X, e no artigo 5º, LV, da Constituição de 1988.

Conforme o autor Marcio Raniery Leal Duarte (2008, p. 21), é necessária a paridade entre os sujeitos do processo, o qual permite igualdade de condições:

O princípio do contraditório não afirma que as partes devem ser absolutamente iguais no processo, mas que deve ter paridade de armas, iguais possibilidades de provarem seu direito, haja visto que as partes devem ter as mesmas possibilidades de intervirem no processo, deixando ao seu livre arbítrio o exercício deste direito.

Segundo Aroldo Plinio Gonçalves:

O contraditório é a garantia da participação das partes, em simétrica igualdade, no processo, e é garantia das partes porque o jogo das contradições é delas, os interesses divergentes são delas, são elas os interessados e os contrainteressados na expressão de FAZZALARI, enquanto, dentre todos os sujeitos do processo, são os únicos destinatários do provimento final, são os únicos sujeitos do processo que terão os efeitos do provimento atingindo a universalidade de seus direitos, ou seja, interferindo imperativamente em seu patrimônio. O contraditório não é o dizer e o contradizer sobre matéria controvertida, não é a discussão que se trava no processo sobre a relação de direito material, não é a polêmica que se desenvolve em torno dos interesses divergentes sobre o conteúdo do ato final. Essa será a sua matéria, o seu conteúdo possível. O contraditório é a igualdade de oportunidade no processo, é a igual oportunidade de igual tratamento, que se funda na liberdade de todos perante a lei. É essa igualdade de oportunidade que compõe a essência do contraditório enquanto garantia de simétrica paridade de participação no processo (GONÇALVES, 1992 apud LIMA, 2007, p. 179).

Com base em tais aspectos, conclui-se pela extrema importância desses princípios para a manutenção do Estado Democrático de Direito, pois garantem a justiça e transparência no processo administrativo. Isso permite que os acusados de infrações ambientais participem significativamente da defesa, fornecendo provas de inocência ou circunstâncias atenuantes. Além disso, “total defesa e oposição” ajuda a evitar decisões arbitrárias, ao mesmo tempo, em que dá às pessoas afetadas a chance de expressar suas preocupações.

6.2 Desafios e limitações da ampla defesa e contraditório administrativo

Embora o Estado do Paraná tenha envidado esforços para incorporar a “ampla defesa e o contraditório” em seus processos administrativos de infrações ambientais, ainda existem

desafios a serem superados a fim de se garantir ao cidadão (infrator) a adequada efetivação desses princípios.

O principal desafio é aquele que envolve garantir a igualdade de acesso à representação legal (técnica) e a perícia técnica para todas as partes envolvidas. Como destacado por Iaczuk e Finger (2022), indivíduos acusados de infrações ambientais podem enfrentar restrições financeiras ao procurar assistência jurídica ou aconselhamento especializado.

Na mesma linha, Aury Lopes Junior ressalta que é necessária assistência especializada de um profissional com conhecimentos técnico-jurídico ou advogado para que a “paridade de armas” seja adequadamente assegurada:

A justificação da defesa técnica decorre de uma *esigenza di equilibrio funzionale* entre defesa e acusação e também de uma acertada presunção de hipossuficiência do sujeito passivo, de que ele não tem conhecimentos necessários e suficientes para resistir à pretensão estatal, em igualdade de condições técnicas com o acusador. Essa hipossuficiência leva o imputado a uma situação de inferioridade ante o poder da autoridade estatal encarnada pelo promotor, policial ou mesmo juiz. Pode existir uma dificuldade de compreender o resultado da atividade desenvolvida na investigação preliminar, gerando uma absoluta intranquilidade e descontrole (LOPES JUNIOR, 2019, p. 111).

Vale destacar, que o advogado é indispensável à administração da justiça, amparado no artigo 133 da Constituição Federal de 1988, assim combinado com o artigo 2º, § 2º-A da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da OAB).

§ 2º-A. No processo administrativo, o advogado contribui com a postulação de decisão favorável ao seu constituinte, e os seus atos constituem múnus público (Incluído pela Lei nº 14.365, de 2022) (BRASIL, 1994).

Contudo, segundo a atual conjuntura normativa, o processo administrativo não impõe a necessidade de defesa técnica por parte do infrator. Na atualidade, pode o indivíduo “fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei” (art. 3º, inciso IV da Lei nº 9.784/99).

Sobre essa questão, o **Supremo Tribunal Federal (STF)**, editou a **Súmula Vinculante nº 5**, a qual, assevera que “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”. (grifo nosso)

No mesmo sentido, corrobora Carvalho Filho (2017, p. 555):

Dante de tal entendimento, a defesa de acusado por advogado (capacidade postulatória) somente se torna exigível no processo judicial, foro, aliás, em que a presença do causídico se revela de fundamental importância. Diga-se, ainda, que, se o acusado não tiver qualquer interesse em defender-se no processo administrativo, seja por si, seja por meio de advogado, terá sempre a garantia de fazê-lo no processo judicial, porque é nesse sentido que dispõe o art. 5º, XXXV, da CF, que consagra o princípio do acesso à Justiça

Outra limitação é a potencial falta de independência dos órgãos de decisão que supervisionam esses processos. Para garantir a justiça, é imperativo que os responsáveis pela sentença permaneçam imparciais e não estejam sujeitos a pressões externas ou conflitos de interesse.

O controle judicial pode ser provocado a apreciar atos administrativos. O interessado pode recorrer da decisão, tendo exercido o contraditório na via administrativa quando se tratar de comprovada ilegalidade. Assim aponta Alexandre de Moraes (2006, p.16): “Em regra, será defeso ao Poder Judiciário apreciar o mérito do ato administrativo, cabendo-lhe única e tradicionalmente examiná-lo sob o aspecto de sua constitucionalidade, legalidade e moralidade, isto é, se foi praticado conforme ou contrariamente ao ordenamento jurídico”.

Na mesma linha, acentua Di Pietro (2018, p. 1.011):

O controle judicial constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos em que repousa o Estado de Direito. De nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados.

Corrobora Carvalho Filho que o controle judicial só irá atender à legalidade do ato “se houver vício no procedimento administrativo previsto na lei, o ato em que culminar o processo estará contaminado de vício de legalidade quanto à formalização exigida para a sua validade. O mesmo se dará se houver desvio de finalidade, [...]” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 447).

Sendo assim, diversas decisões versam a respeito da procura do controle jurisdicional no âmbito do Estado do Paraná. Dentre elas, destaca-se a sentença anulada de ofício do Desembargador Ramon de Medeiros:

DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NECESSIDADE DE PROVA PERICIAL IMPARCIAL PARA SE VERIFICAR A OCORRÊNCIA E LOCALIZAÇÃO DO ALEGADO DANO. ERROR IN PROCEDENDO VERIFICADO. SENTENÇA ANULADA. a) Conforme se extrai dos autos, o MINISTÉRIO PÚBLICO, baseado em fiscalizações ambientais dos órgãos competentes, alega a destruição de 0,967 hectares de floresta nativa do bioma Mata Atlântica em estágio avançado de regeneração, bem como que teriam sido plantadas espécies exóticas (pinus) em 0,626 hectares de Área de Preservação Permanente. b) Noutro giro, o réu sustenta a inexistência do dano, visto que: I) na área de supressão não havia vegetação de mata atlântica, mas apenas plantação de pinus, que já se encontrava lá desde 2002; II) não houve dano em APP; III) não há prova da data de ocorrência dos eventuais danos; IV) não é possível asseverar que as imagens do dano se referem ao imóvel do réu. c) Nesse cenário, para o julgamento de mérito, considerando a controvérsia posta, era essencial que o Magistrado tivesse deferido a elaboração da perícia requerida pelas partes, o que poderia ser feito até mesmo de ofício, a ser elaborada por expert imparcial e de confiança do juízo, para constatação do eventual dano ambiental e da localização do citado dano. d) Ausente prova imprescindível para a devida análise da controvérsia pelo Tribunal, é caso de anulação da sentença, de ofício, a fim de que referida prova possa ser produzida na origem, nos termos do art. 370 do CPC e da jurisprudência. e) **Nesse ponto, não se descuida de que os autos de infração, por serem atos administrativos, gozem de presunção de legitimidade. Contudo, tal presunção é relativa e admite prova em**

contrário a ocorrer durante a regular instrução do feito. f) Ocorre que, ao indeferir a dilação probatória requerida pelo réu, em especial a perícia, julgando antecipadamente o feito, e reputando não desconstituída a alegação inicial, o próprio juiz inviabilizou que o réu comprovasse suas alegações, cerceando seu direito de defesa e maculando o feito com “*error in procedendo*”. g) Portanto, a sentença incorreu em “*error in procedendo*”, merecendo ser anulada, a fim de que seja garantida a adequada tramitação na origem, mediante produção da necessária prova pericial imparcial para se verificar o exato local do dano (se houve ou não o atingimento da APP), bem como se a supressão ocorreu sobre mata nativa ou espécie exótica (pinus), assim como a data da ocorrência. 2) **SENTENÇA ANULADA DE OFÍCIO. APELO PREJUDICADO.**

(TJPR - 5^a Câmara Cível - 0001222-36.2021.8.16.0134 - Pinhão - Rel.: DESEMBARGADOR RAMON DE MEDEIROS NOGUEIRA - J. 15.08.2023) (grifo nosso)

No mesmo sentido, tem-se o direito parcial reconhecido pelo Desembargador Leonel Cunha *in verbis*:

EMENTA 1) DIREITO PROCESSUAL CIVIL. **MULTAS AMBIENTAIS. INSTITUTO ÁGUA E TERRA.** AUTARQUIA QUE, APESAR DE REPRESENTADA PELA PROCURADORIA- GERAL DO ESTADO, GOZA DE PERSONALIDADE JURÍDICA PRÓPRIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. POSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO MÉRITO. a) Assiste razão ao ESTADO DO PARANÁ, quando pede para ser substituído na lide pelo INSTITUTO ÁGUA E TERRA, porque, em que pese ambos sejam representados pelo mesmo órgão (Procuradoria- Geral do Estado), são pessoa jurídicas independentes, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial Apelação Cível nº 0002749-33.2018.8.16.0100 próprias, de modo que o crédito impugnado nestes autos pertence ao INSTITUTO ÁGUA E TERRA, e não ao Estado. b) Todavia, não é caso de anular a sentença porque a representação judicial foi exercida pelo órgão competente, não havendo prejuízo ao contraditório e ampla defesa, e, pois, à análise do mérito. 2) **DIREITO ADMINISTRATIVO.** MINERAÇÃO SEM LICENÇA DE OPERAÇÃO. PEDIDO DE RENOVAÇÃO PENDENTE HÁ QUASE CINCO ANOS. **INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DETERMINANTE. ANULAÇÃO.** VEGETAÇÃO DANIFICADA EM APP. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. a) No dia em que foram lavrados ambos os Autos de Infração Ambiental (1º/12/2009), o pedido de renovação da Licença de Operação estava pendente de análise desde 20/01/2005. Isto é, a Administração Pública já estava em mora há quase cinco na análise do requerimento, contribuindo de forma determinante para a inexistência da Licença de Operação. Apelação Cível nº 0002749-33.2018.8.16.0100 b) Desse modo, a multa administrativa pela não apresentação da Licença de Operação não pode subsistir, na medida que a circunstância fática que a ensejou decorreu da inércia da Administração em analisar o pedido de renovação. c) Por outro lado, a multa por danificação à vegetação nativa em área de preservação permanente é válida porque os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, cabendo ao Administrado provar inexistentes as circunstâncias fáticas que ensejaram a aplicação. d) No caso, a conclusão de que houve (ou não) danificação de vegetação nativa em área de preservação permanente demandaria o exame de provas, cuja produção a Empresa renunciou, não sendo suficientes os documentos apresentados para desconstituir a presunção de legitimidade do ato administrativo. 3) **APELAÇÃO CÍVEL A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO.** APELAÇÃO CÍVEL ADESIVA A QUE SE DÁ PROVIMENTO Apelação Cível nº 0002749-33.2018.8.16.0100

(TJPR - 5^a Câmara Cível - 0002749-33.2018.8.16.0100 - Jaguariaíva - Rel.: DESEMBARGADOR LEONEL CUNHA - J. 14.06.2021) (grifo nosso)

7 IMPORTÂNCIA DO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO

Para aumentar ainda mais a equidade processual nos processos administrativos por infrações ambientais no Paraná, é necessário incorporar o princípio do “duplo grau de jurisdição”. Esse conceito refere-se ao direito de recorrer das decisões proferidas em primeira instância perante uma autoridade superior.

Assim, é expressamente previsto na lei suprema no inc. XXXV do art. 5.º da CRFB/88, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Da mesma forma, Beleotti e Leal Junior sustentam que “para que o duplo grau se efetive, deve haver a provocação de recurso contra decisão proferida, decorrendo daí fundamental característica desta matéria: manifestação discricionária e inequívoca da parte” (2011. P. 58).

Na mesma linha, o autor Joaquim Henrique Gatto descreve que o duplo grau de jurisdição deve representar o equilíbrio, ao revisar julgados:

Desconectar o direito ao recurso do devido processo constitucional é violentar a própria Constituição, que prevê como inafastáveis o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes. Impor a alguém, de modo absoluto, decisões sem permitir oposição é retirar-lhe a característica de cidadão. Isso não implica que toda e qualquer decisão deva obrigatoriamente ser recorrível, mas constitucionalmente garantido é o direito à impugnação das decisões que julgam a demanda em primeiro grau, sejam terminativas ou definitivas (GATTO, 2008, p. 14).

Em suma, o princípio da dupla jurisdição fornece salvaguardas adicionais contra possíveis erros e abusos, permitindo que os prejudicados por decisões prematuras busquem revisão em tribunais superiores. Isso garante que as decisões estejam sujeitas ao escrutínio e supervisão de órgãos judiciais independentes, em vez de depender apenas do julgamento de autoridades governamentais.

7.1 Benefícios e justificativas para a implementação do duplo grau de jurisdição

A implantação do duplo grau de jurisdição em processos administrativos por infrações ambientais no Paraná traz diversos benefícios e justificativas.

Em primeiro lugar, reforça a transparência e a responsabilização, sujeitando as decisões iniciais ao controle jurisdicional, garantindo assim que todos os fatos relevantes sejam devidamente considerados antes do trânsito em julgado.

Em segundo lugar, a incorporação desse princípio está alinhada com as normas internacionais relativas às garantias de um processo equitativo. A Convenção Americana de Direitos Humanos reconhece a importância de proporcionar aos indivíduos o recurso a tribunais superiores quando os direitos fundamentais estão em jogo.

Além disso, a introdução do duplo grau de jurisdição fomenta a confiança pública na administração da justiça. Ao permitir que os indivíduos recorram de decisões desfavoráveis tomadas em primeira instância, demonstra que suas preocupações são levadas a sério, contribuindo para percepções de justiça e legitimidade.

8 CONCLUSÃO

A ampla defesa e o contraditório são fundamentais no âmbito dos processos administrativos por infrações ambientais, pois defendem os direitos individuais, ao mesmo tempo, em que promovem a equidade e a transparência.

O Paraná tem envidado esforços consideráveis para implementar esses princípios, mas os desafios permanecem. Ao incorporar o princípio do duplo grau de jurisdição, podem ser alcançados novos melhoramentos, reforçando a responsabilização e assegurando que as decisões sejam sujeitas a um controle imparcial. A análise comparativa com outras jurisdições e sistemas jurídicos oferece percepções valiosas para possíveis reformas.

Em última análise, a incorporação do duplo grau de jurisdição beneficia não apenas os indivíduos acusados de infrações ambientais, mas também a sociedade como um todo, aumentando a confiança no sistema de justiça.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ediel Bernardino. **Ampla defesa e contraditório no processo administrativo ambiental da Polícia Militar Ambiental em Santa Catarina.** 2014, 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2014. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/2727>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BALEOTTI, F. E.; LEAL JÚNIOR, J. C. O duplo grau de jurisdição revisitado: Considerações críticas sobre o instituto sob a ótica do acesso à justiça. **Revista de Direito Brasileira**, p. 51-75, 2011. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2677/2571>. Acesso em 17 ago. 2023.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Lex: Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucacao/constitucacao34.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição (1937)**. Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 18 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucacao/constitucacao46.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Constituição (1969). Lex: Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Lex: Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm . Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL, Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em 12 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, [...]. Disponível em : https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 618.** A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental. Corte Especial, julgado em 24/10/2018, DJe 30/10/2018 Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?livre=%27618%27.num.&O=JT>. Acesso em 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 05.** A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição. RE 434.059, voto do rel. min. **Gilmar Mendes**, P, j. 7-5-2008, DJE 172 de 12-9-2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1199>. Acesso em: 13 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 346.** A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. RE 594.296, rel. min. Dias Toffoli, P, j. 21-9-2011, DJE 30 de 13-2-2012, Tema 138. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1576>. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473.** A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. a Constituição. RE 594.296, rel. min. **Dias Toffoli**, P, j. 21-9-2011, DJE 146 de 13-2-2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em: 19 ago. 2023.

CARLIN, Volnei Ivo. **Manual de Direito Administrativo:** doutrina e jurisprudência. 4. Ed. Florianópolis: Conceito editorial, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. – 35^a ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DUARTE, Marcio Raniery Leal. **Os principais obstáculos à ampla defesa e ao contraditório do condutor pseudo-infrator no processo administrativo de trânsito**. 2008, 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2008. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/6246>. Acesso em: 06 ago. 2023.

GATTO, Joaquim Henrique. **O duplo grau de jurisdição e a efetividade do processo**. 2008, 14 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4044>. Acesso em: 13 ago. 2023.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica Processual e Teoria do Processo**. Rio de Janeiro: Aide, 1992.IACZUK, B.; FINGER, A. C. Defesa Técnica no Processo Administrativo Disciplinar: os princípios do contraditório e da ampla defesa. **Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas** (Brazilian Journal of Law Research), vol. 3, no. 1, 2022, p. 11-43. Disponível em: <https://eduvaleavare.academia.edu/rbpj>. Acesso em 25 jul. 2023.

LIMA, Iara Menezes. O devido processo legal e seus principais corolários: contraditório e ampla defesa. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, p. 161-190, 2007. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/38>. Acesso em: 13 ago. 2023.

LOPES JR, Aury. **Direito Processual Penal**. – 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Disponível em: <https://cptl.ufms.br/files/2020/05/Direito-Processual-Penal-Aury-Lopes-Jr.-2019-1.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2023.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G.G. **Curso Direito Constitucional**. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em: <https://morumbidireito.files.wordpress.com/2016/04/curso-de-direito-constitucional-gilmar-mendes.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2023.

MILARÉ, ÉDIS. **Reação jurídica à danosidade ambiental**: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade. 2016. 380 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia

Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/18874>. Acesso em: 20 ago. 2023.

MORAES, Alexandre de. Princípio da Eficiência e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos Discricionários. **Revista de Direito Administrativo**, p. 13-28, 2006. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=controle+judicial+do+ato+administrativo&btnG=. Acesso em 21 ago. 2023.

ODAWARA, Luiz O. A. O processo administrativo disciplinar militar digital em face da ampla defesa e do contraditório. **Revista Científica da Escola Superior de Polícia Militar**, vol. 4, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/2178-4590.20220011>. Acesso em: 24 jul. 2023.

PARANÁ, **Decreto nº 2570, de 30 de agosto de 2019**. Institui, no âmbito do Estado do Paraná, o Programa de Conversão de Multas Ambientais para infrações emitidas pelo órgão estadual integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e adota outras providências. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=225725>. Acesso em: 06 ago. 2023.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental esquematizado**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ - 5ª Câmara Cível - 0002749-33.2018.8.16.0100 - Jaguariaíva - Rel.: Desembargador Leonel Cunha - J. 14.06.2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ - 5ª Câmara Cível - 0001222-36.2021.8.16.0134 - Pinhão - Rel.: Desembargador Ramon De Medeiros Nogueira - J. 15.08.2023.

WAINER, Ann Helen. Legislação Ambiental Brasileira: Evolução histórica do direito ambiental. **Revista de informação legislativa**, v. 30, n. 118, p. 191-206, abr./jun. 1993. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176003>. Acesso em: 18 jul. 2023.