

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
DOUTORADO EM DIREITO

PEDRO DE MENEZES NIEBUHR

**PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS:
A SISTEMATIZAÇÃO DA TUTELA DO AMBIENTE NA ESFERA
ADMINISTRATIVA**

Porto Alegre

2014

PEDRO DE MENEZES NIEBUHR

**PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS:
A SISTEMATIZAÇÃO DA TUTELA DO AMBIENTE NA ESFERA
ADMINISTRATIVA**

Tese de doutorado apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Molinaro

Porto Alegre

2014

PEDRO DE MENEZES NIEBUHR

**PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS: A sistematização da tutela
do ambiente na esfera administrativa**

Tese de doutorado apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em Direito.

Aprovada em 25 de março de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Carlos Alberto Molinaro (Presidente)

Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet

Prof. Dr. Délton Winter de Carvalho

Profa. Dra. Regina Linden Ruaro

Prof. Dra. Carla Amado Gomes

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – pela concessão de Bolsa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), que viabilizou a pesquisa realizada junto à Universidade de Lisboa, sob co-orientação do Professor Dr. Vasco Pereira da Silva, de maio a agosto de 2013.

RESUMO

A presente tese trata do processo administrativo ambiental. Nesta investigação busca-se identificar a singularidade dos processos administrativos enquanto voltados ao propósito de proteção ambiental. Para tanto, examina-se a importância da tutela administrativa do ambiente e as peculiaridades do processo administrativo enquanto instituto jurídico. A partir dos desafios que o Direito Administrativo e o processo administrativo experimentam diante das complexidades e dinâmicas dos dias atuais, propõe-se que o processo administrativo seja percebido enquanto manifestação do dever fundamental de proteção ambiental, fundamento que o diferencia em relação ao processo administrativo geral e tradicional. A partir da fixação dos pressupostos no qual o processo administrativo ambiental deve se organizar, propõe-se a sistematização do tema abordando suas espécies, peculiaridades e estrutura.

Palavras-chave: Tutela administrativa do ambiente. Processo administrativo ambiental. Dever fundamental de proteção do ambiente.

ABSTRACT

This thesis deals with the environmental administrative process. This research seeks to identify the uniqueness of administrative processes when related to the purpose of environmental protection. To do so, it examines the importance of administrative protection of the environment and the peculiarities of the administrative process as a legal institute. From the challenges of the administrative law and administrative process are experiencing because of the complexities and dynamics of the present days, it is proposed that the administrative process is perceived as a manifestation of the fundamental duty of environmental protection, which differentiates it to the ordinary administrative process. After the explanation of the assumptions on which the environmental administrative process should be organized, is proposed the systematization of the theme addressing their species, structure and peculiarities.

Keywords: Administrative protection of environment. Environmental administrative process. Fundamental duty of environmental protection.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2 A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	18
2.1 Relação entre Direito Ambiental e o Direito Administrativo, o Direito Processual Civil e o Direito Processual Penal	19
2.2 A relevância do Direito Administrativo e do processo administrativo em questões relacionadas à proteção do ambiente. A preferência por uma abordagem preventiva e a capacidade técnica da Administração para lidar com questões ambientais	23
2.2.1 A PRERROGATIVA DA ADMINISTRAÇÃO DE, A BEM DO INTERESSE PÚBLICO, ANUIR PREVIAMENTE COM O EXERCÍCIO DE DETERMINADA ATIVIDADE	24
2.2.2 O DIREITO AMBIENTAL RECLAMA UMA ABORDAGEM PREVENTIVA E ANTECIPATÓRIA	26
2.2.3 AS LIMITAÇÕES DA TUTELA JURISDICIONAL NO PLANO AMBIENTAL, EM COMPARAÇÃO COM A TUTELA ADMINISTRATIVA	31
2.3 O sentido e o papel do processo administrativo. De sua evolução histórica à perspectiva contemporânea	34
2.3.1 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA TEORIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO	38
2.3.2 O ESCOPO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PERSPECTIVAS OBJETIVISTAS E SUBJETIVISTAS	47
2.4 O problema do uso de instrumentos administrativos tradicionais para tratar de questões ambientais	60
2.4.1 O DIREITO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL EM FACE DA REALIDADE CONTEMPORÂNEA	60
<u>2.4.1.1 O Direito Administrativo diante da alteração das funções do Estado</u>	63
<u>2.4.1.2 O problema do centro de gravidade do Direito Administrativo: do ato administrativo para as relações jurídicas e para o processo</u>	70
2.4.1.2.1 O exemplo das licenças e autorizações ambientais	75
<u>2.4.1.3 O princípio da legalidade na Administração contemporânea</u>	76

<u>2.4.1.4. O modelo burocrático enquanto paradigma da organização administrativa</u>	88
2.4.2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO EM ESPECIAL	91
<u>2.4.2.1 Os fundamentos do processo administrativo tradicional. O processo administrativo enquanto instrumento de proteção de direitos individuais e as relações jurídicas bilaterais</u>	92
<u>2.4.2.2 A sobrevalorização da natureza formal do processo administrativo</u>	96
<u>2.4.2.3 O problema da efetividade. Avaliações ambientais deficientes e centralização da punição em multas administrativas</u>	98
<u>2.4.2.4 A centralização do processo administrativo na figura da autoridade competente</u>	102
<u>2.4.2.5 A pluralidade de normas processuais no Direito Ambiental Administrativo</u>	107
3 ELEMENTOS DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL	109
3.1 O conteúdo do artigo 225 da Constituição da República. O destaque e a importância do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado em face dos deveres de proteção	110
3.2 A proteção do ambiente enquanto dever fundamental	118
3.3 Regime jurídico do dever fundamental (de proteção ambiental)	122
3.4. O processo administrativo como manifestação de um dever fundamental de proteção ambiental	135
3.5 Os postulados essenciais do processo administrativo ambiental	139
3.5.1 O SIGNIFICADO PRÁTICO DO DEVER DE COOPERAÇÃO E SOLIDARIEDADE ENQUANTO FUNDAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL	140
<u>3.5.1.1 A cooperação para o titular da pretensão</u>	142
<u>3.5.1.2 A cooperação para os afetados</u>	144
<u>3.5.1.3 A cooperação para a Administração</u>	149
3.5.2 A ATIVIDADE DESENVOLVIDA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL	155
<u>3.5.2.1 A relação entre processo administrativo (ambiental) e processo judicial</u>	156
<u>3.5.2.2 O direito aplicável</u>	163

3.5.3 A DIMENSÃO MATERIAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL	169
3.5.4. OS POSTULADOS DA PROIBIÇÃO DO EXCESSO E DA PROTEÇÃO DEFICIENTE	173
4 AS ESPÉCIES, PECULIARIDADES E A ESTRUTURA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL	180
4.1 Classificação dos processos administrativos ambientais	181
4.1.1 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS DE CONTROLE PRÉVIO	182
<u>4.1.1.1 Espécies de processos de controle prévio</u>	191
4.1.1.1.1 Processos declaratórios de viabilidade ambiental	192
4.1.1.1.2 Processos declaratórios de dispensa de licenciamento. Cadastros ambientais	195
4.1.1.1.3 Processos de comunicação prévia do exercício de atividade ao órgão ambiental	201
4.1.1.1.4 Processos de licenciamento e autorização ambiental	202
<i>4.1.1.1.4.1 A natureza jurídica dos processos de licenciamento e autorização ambiental</i>	204
<i>4.1.1.1.4.2 Etapas procedimentais e modalidades de licença</i>	215
<i>4.1.1.1.4.3 Competências licenciatórias</i>	217
4.1.2 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS DE CONTROLE SUCESSIVO	220
<u>4.1.2.1 Espécies de processos de controle sucessivo</u>	222
4.1.2.1.1 Processos de avaliação de medidas de controle ambiental	222
4.1.2.1.2 Processos fiscalizatórios	231
<i>4.1.2.1.2.1 A finalidade do processo fiscalizatório e a importância da fase instrutória</i>	232
<i>4.1.2.1.2.2 A questão do ônus da prova</i>	238
<i>4.1.2.1.2.3 A necessária abertura à cooperação procedimental aos afetados</i>	243
<i>4.1.2.1.2.4 Os ilícitos ambientais e a questão da legalidade</i>	248
<i>4.1.2.1.2.5 As peculiaridades das sanções administrativas. A superação da</i>	259

<i>sanção pecuniária enquanto paradigma</i>	
<i>4.1.2.1.2.6 Etapas do processo fiscalizatório</i>	265
<i>4.1.2.1.2.7 Competências legislativas em matéria de processos fiscalizatórios</i>	266
<i>4.1.2.1.2.8 Competências executórias em matéria de processos fiscalizatórios</i>	268
4.1.2.1.3 Processos administrativos corretivos	271
<i>4.1.2.1.3.1 Processos regularizatórios</i>	271
<i>4.1.2.1.3.2 Processos de recuperação ambiental</i>	274
4.1.3. RECURSOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL	277
<u>4.1.3.1 Efeitos do recurso</u>	281
4.1.3.1.1 Efeitos devolutivo e suspensivo	281
4.1.3.1.2 Efeito translativo	284
<u>4.1.3.2. A possibilidade inovar os argumentos da defesa e da juntada de novos documentos</u>	285
<u>4.1.3.3 A intempestividade do recurso e a coisa julgada administrativa</u>	287
5 CONCLUSÃO	289
REFERÊNCIAS	300

1 INTRODUÇÃO

O Direito experimenta uma necessidade premente. Muitas das instituições jurídicas às quais o Direito Ambiental se socorre para resolver problemas atuais, dinâmicos, foram concebidas (e paulatinamente aperfeiçoadas) há séculos, para realidades absolutamente distintas. O Direito Ambiental reclama a atualização e a releitura de diversos institutos jurídicos tradicionais para viabilizar respostas hábeis a lidar com questões complexas, multidisciplinares e inter-relacionadas, como são as típicas da relação do ser humano com o ambiente que o circunda.

A abordagem oferecida na presente investigação é assente nessa premissa.

Como o próprio título sugere, propõe-se o estudo do processo administrativo ambiental. Parte-se da referência básica de que a tutela administrativa do ambiente é proeminente em relação à tutela judicial cível e criminal. A tutela administrativa mostra-se primordial e preferencial na função de proteção ambiental tanto porque a atividade administrativa é, essencialmente, antecipatória à adoção de uma conduta suscetível de alterar o ambiente, quanto pelo fato da Administração Pública ser (ou, pelo menos, dever ser) adequadamente estruturada para lidar com as multidisciplinares (e interdisciplinares) questões ambientais.

Não obstante sua importância, o tema escolhido infelizmente é objeto de escassa atenção doutrinária – a comparação da produção bibliográfica de processo administrativo ambiental com a de processo administrativo tributário, por exemplo, é indicativo do referido. A rigor, a própria produção doutrinária nacional acerca dos processos administrativos (em geral) é substancialmente inferior, por exemplo, à disponível em países estrangeiros, notadamente europeus. No campo do Direito Ambiental, a insuficiência de trabalhos teóricos, especificamente sobre processo administrativo, é ainda mais latente.

Essa carência de trabalhos sobre processo administrativo ambiental se reflete, por consequência lógica, na qualidade de sua regulação no plano normativo e em sua aplicação prática.

A praxe revela ter se tornado obscuro o verdadeiro propósito do processo administrativo, que na rotina da Administração é visto como um fenômeno estritamente formal, um conjunto vazio de requisitos que devem ser seguidos para se tornar definitiva uma decisão administrativa final. Na seara ambiental, prova disso são as tímidas iniciativas de diálogo e cooperação entre empreendedor, Administração e afetados; a pouca atenção que se

dá aos fatos e argumentos apresentados pela parte; e a desconsideração do importante papel que a fase instrutória cumpre no exercício da proteção ambiental.

Outrossim, o processo administrativo ambiental no sistema legal brasileiro, em termos generalizantes, padece de sistematização e ordenação, sobretudo em função da legítima opção constitucional de atribuir autonomia gerencial e administrativa a todos os entes federados. União, estados e municípios possuem competências legislativas e administrativas para regular e aplicar seus respectivos processos administrativos ambientais. Sem uma base teórica coerente e um conteúdo mínimo comum, torna-se corriqueira a coexistência de normas díspares e conflitantes sobre o mesmo tema em diferentes entes federados, fator que gera insegurança jurídica e confere irracionalidade ao sistema, dentre outras nuances.

Esse contexto contribuiu para a produção de efeitos perversos. Na perpeção do autor desta tese há um inegável descompasso entre a estrutura dos órgãos ambientais hoje disponíveis e a importância das incumbências que lhes são atribuídos. As empresas parecem considerar os processos ambientais conduzidos pela Administração como mero entrave ao desenvolvimento do mercado e se veem desestimuladas a cooperar ativamente com o Poder Público nesta esfera. A sociedade civil, de um lado, possui meios limitados para influir ou mesmo participar da atividade de proteção ambiental no âmbito administrativo, ao mesmo tempo que parece demonstrar desconfiança com a idoneidade da atividade administrativa diante de empreendimentos de grande vulto econômico.

A intenção em se examinar a fundo aspectos teóricos do processo administrativo ambiental é, diante da exposição destes breves exemplos, contribuir para a correção de algumas patologias, para aperfeiçoar os institutos, coordenar e sistematizar as regras do jogo.

O problema trazido a lume consiste em saber se o processo administrativo tradicional, seguindo a noção corrente e consolidada na prática administrativa, é ou não hábil para a promoção da proteção ambiental. Em decorrência disso, verificar se é necessária a proposição de uma nova perspectiva que possa coaduná-lo às expectativas inerentes ao escopo do Direito Ambiental e, com base nela, identificar se é possível traçar elementos sistematizadores de um processo administrativo ambiental comum a todos os entes federados.

A hipótese trabalhada na presente investigação considera ser necessário aprofundar, resgatar e atualizar o sentido e os objetivos do processo administrativo e, a partir daí, ajustar seu fundamento à natureza da norma de proteção ambiental, circunstância que permite oferecer elementos sistematizadores do instituto nesta seara.

O objetivo deste estudo, isto posto, é apurar o significado que deve ser atribuído ao processo administrativo para que possa se realizar o verdadeiro escopo da função

administrativa de proteção na seara ambiental e identificar os pressupostos mínimos de uma sistematização do instituto.

A tese é estruturada em três capítulos. O primeiro visa apresentar a problemática e fixar as premissas de estudo. Preliminarmente, explicar-se-á a necessidade de articulação do Direito Ambiental com outros ramos do Direito para sua concretização - especialmente o Direito Administrativo, o Processual Civil e Direito Processual Penal – e apontar-se-ão as razões pelas quais a tutela administrativa deve ser reputada preferencial na afirmação do Direito Ambiental.

Considerando que a atividade administrativa se desenvolve por processos administrativos, propõe-se o exame aprofundado desta categoria. A intenção é desfazer as corriqueiras simplificações em torno do conceito e dos objetivos do processo administrativo, através da demonstração do intenso debate e evolução doutrinária que se seguiu especialmente na literatura estrangeira sobre o instituto – resgate que passa pela lição de MERKL, SANDULLI, BENVENUTI, GIANINNI e NIGRO, além das contribuições de PEREIRA DA SILVA, HÄBERLE, GOERLICH, CANOTILHO, ENTERRÍA e FERNÁNDEZ, GONZÁLES PEREZ, dentre outros.

O estudo do processo administrativo enquanto categoria jurídica permitirá atualizar seu conceito, de modo a revelar um fenômeno de significativas virtudes para a abordagem atual que o Direito Ambiental reclama do Direito Administrativo.

Não obstante ser necessário esclarecer que o Direito Administrativo e o processo administrativo são essenciais na promoção e efetivação do Direito Ambiental, demonstrar-se-á em que medida conceitos e instrumentos administrativos tradicionais precisam ser revistos para lidar com questões da realidade contemporânea, da qual o Direito Ambiental é um exemplo. Dentre os pontos escolhidos para ilustrar o aludido descompasso, estão os seguintes: (i) as funções atuais do Estado (que assume feição de coordenação, concertação, indução etc.) demandam uma resposta, ainda em construção, da própria ciência jurídica, especificamente do Direito Administrativo; (ii) o ato administrativo deixa de ser, atualmente, o centro de gravidade do Direito Administrativo, cedendo espaço para categorias como relação jurídica e processo administrativo; (iii) o princípio da legalidade é redimensionado na realidade contemporânea, dada a atribuição, cada vez mais frequente, de ampla margem de liberdade à Administração na concretização de direitos fundamentais, ao recurso igualmente mais frequente de conceitos jurídicos indeterminados e de remissão a normas técnicas e da emergência de novos foros de produção extraestatal de normas jurídicas; (iv) o modelo

burocrático de organização administrativa apresenta sinais de esgotamento, desarticulado às aspirações de uma sociedade organizada em rede.

No que toca ao processo administrativo, apontar-se-á que: (i) atualmente ele não pode ser voltado exclusivamente para atender aos fins para o qual foi criado, enquanto instrumento de proteção de direitos individuais e balizador de relações jurídicas bilaterais; (ii) não se trata de uma realidade meramente formal, mas, para além disso, deve ser ressaltada sua dimensão material; (iii) na forma como o processo administrativo atualmente é conduzido, de modo geral são insatisfatórios os resultados alcançados (prova disso é a constante e rotineira judicialização das questões neles versadas); (iv) a centralização excessiva do processo administrativo na figura da autoridade competente desprestigia o papel da coletividade e dos afetados na função de proteção ambiental; (v) a pluralidade de fontes normativas, sem um grau mínimo de coordenação, torna o sistema ilógico, irracional.

Diante da ponderação dos aludidos elementos, pretende-se oferecer o seguinte quadro: apesar de o Direito Administrativo e o processo administrativo guardarem importância ímpar para o Direito Ambiental, estes devem ser estudados sob um olhar atualizado, consentâneo às aspirações e demandas do Direito Ambiental, sob pena de comprometer seus resultados (constatação, aliás, que se aplica a todos as demais disciplinas do direito relacionadas).

O segundo capítulo abordará em que medida o processo administrativo precisa ser reposicionado e atualizado. A proposta é apresentar elementos caracterizadores de um processo administrativo específico para a seara ambiental, orientado por valores e pressupostos próprios.

A mudança de paradigma é a fundamentação do processo administrativo ambiental não enquanto instrumento de defesa de direitos individuais pela parte diretamente afetada, mas enquanto manifestação do dever fundamental de proteção ambiental. Esta construção depende, portanto, de explicitar a natureza e o conteúdo dos deveres fundamentais, o que se fará com amparo na doutrina de NABAIS, MIRANDA, AMADO GOMES, SARLET e FENSTERSEIFER, entre outros.

Será explicado por que o processo administrativo ambiental, mais que instrumento de defesa da propriedade e da liberdade, é técnica para coordenação de direitos individuais à proteção ambiental, assente nos pressupostos de cooperação e solidariedade. A cooperação - que adquire significado específico para o titular da pretensão, para os afetados e para a própria Administração - orientará a sistematização que será proposta para o processo administrativo, assim como também o fará a correta definição da atividade que deve ser desenvolvida

naqueles expedientes, a sobrevalorização da dimensão material do processo administrativo ambiental e os postulados da proibição do excesso e da proteção deficiente. Trata-se de definir, com isso, os quatro postulados essenciais propostos do processo administrativo ambiental.

O terceiro e último capítulo veiculará proposta de sistematização do processo administrativo ambiental, com ênfase nas suas espécies, peculiaridades e estrutura. Para tanto, propor-se-á a classificação deles em duas categorias.

Nos processos de controle prévio se inserem os de viabilidade ambiental, de dispensa de licenciamento, de comunicação prévia do exercício de atividade antrópica e de licenciamento e autorização ambiental. Para cada espécie de processo administrativo de controle prévio, pretende-se explicar como os pressupostos (ou alguns deles) apresentados para balizar os processos administrativos ambientais são aplicáveis e em que medida.

Os processos de controle sucessivo serão abordados por suas espécies, quais sejam: os de avaliação de medidas de controle ambiental, os fiscalizatórios e os corretivos, que por sua vez se desdobram em processos regularizatórios e de recuperação ambiental. Nos processos fiscalizatórios, discorrer-se-á sobre sua finalidade e sobre a importância, em concreto, da fase instrutória, além da questão do ônus da prova, da cooperação procedimental dos afetados, da definição dos ilícitos ambientais e legalidade, bem como as peculiaridades das sanções administrativas e as competências.

No terceiro capítulo tratar-se-á, por fim, do estudo sobre pontos essenciais pertinentes à temática dos recursos, tal qual a definição da autoridade recursal competente, a questão dos efeitos (notadamente o suspensivo e o translativo), além relação entre intempestividade e (i)mutabilidade da decisão na esfera administrativa.

A tese proposta não tem, evidentemente, o condão de esgotar o assunto. Em razão da opção metodológica seguida, algumas questões importantes também relacionadas ao processo administrativo na seara ambiental não se ajustariam ao recorte escolhido, e por esta razão não foram tratadas nesta investigação. Intenta-se com o trabalho, no entanto, apresentar abordagem inovadora para o estudo do processo administrativo ambiental, com fundamentação e base teórica que, espera-se, seja capaz de orientar toda a temática.

Por fim, cumpre fazer dois apontamentos de ordem terminológica. Para os propósitos deste estudo considera-se que o vocábulo “meio ambiente”, apesar de consagrado nos diplomas legais vigentes, é redundante, repetidor de um mesmo conteúdo, motivo pelo qual opta-se apenas por “ambiente” para referir àquela mesma realidade. Adverte-se, no entanto, que a opção pelo uso da expressão “ambiente” não tem pretensão propositiva; não se

almeja, com isso, defender sua alteração nos diplomas legais vigentes. Apenas, para o efeito desta investigação, mostra-se mais simples e direta.

Outra advertência diz respeito ao emprego do vocábulo “processo administrativo” no lugar de “procedimento administrativo”. Parte-se da premissa que, no âmbito administrativo, a distinção entre processo e procedimento tem lugar, essencialmente, em sistemas de dupla jurisdição, isto é, nos ordenamentos nos quais coexiste uma justiça administrativa ao lado da justiça comum. Neles, o procedimento administrativo exprime a atividade que é desenvolvida pela Administração ativa, ao passo que o processo administrativo se refere à atividade desenvolvida na jurisdição administrativa.

Considerando o sistema constitucional brasileiro de unicidade de jurisdição (da inexistência de uma justiça administrativa ao lado da justiça comum), a distinção entre o processo administrativo e o procedimento administrativo perde sentido. Não se cogitaria confundir a atividade desenvolvida pela Administração ativa (processo administrativo) com a desenvolvida pelo Judiciário (processo judicial).

Tampouco mostra-se fundamental a distinção feita por alguns autores, no sentido de que o procedimento administrativo seria a sucessão de atos que não envolvem a garantia do contraditório, ao passo que o processo administrativo aplicar-se-ia às situações de litígio. Recusa-se a distinção porque, primeiramente, seu efeito concreto é reduzido, haja vista inexistir diferença essencial na tarefa desenvolvida pela Administração, em um ou outro caso, que justificasse a classificação; o que diz se o respeito ao contraditório é necessário ou não é o direito das partes envolvidas, não a atividade que se executa. Em segundo lugar, porque mesmo em situações em que, *a priori*, não se está diante de um litígio (por exemplo, na concessão de benefícios ou, especificamente no que toca ao presente trabalho, no licenciamento ambiental de uma ação) a atividade administrativa igualmente pode envolver direitos de terceiros, tornando necessário garantir a observância do contraditório mesmo diante da inexistência, apriorística, de situação litigiosa.

Essas considerações implicam reconhecimento de que, no âmbito administrativo, processo e procedimento podem ser tratados como sinônimos. No entanto, a opção pelo emprego do vocábulo “processo administrativo” feita neste estudo, mais que terminológica, decorre da própria pertinência temática da categoria ao gênero “processo”, conforme se exporá alhures, solução que foi acolhida no direito positivo brasileiro, tanto no plano constitucional (“Art. 5º [...] LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”) quanto infraconstitucional (a Lei Federal nº 9.784/99 regula o processo

administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e a Lei Complementar Federal nº 140/11 faz a previsão de processos de licenciamento ambiental e de processos de fiscalização).

O trabalho contou com apoio do programa de Doutorado Sanduíche do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), para o financiamento de pesquisa realizada na Universidade de Lisboa, sob co-orientação do Prof. Dr. Vasco Pereira da Silva.

5 CONCLUSÃO

A complexidade dos tempos atuais e as especificidades do Direito Ambiental permitem concluir pela necessidade da revisão de alguns conceitos e categorias básicas do Direito Administrativo, muitos concebidos para realidades abruptamente distintas das experimentadas em tempos hodiernos. Esta atualização também passa pelo processo administrativo ambiental, que, tal qual observou-se neste estudo, recebe fundamentação distinta das demais espécies de processos administrativos, bem como é orientado por pressupostos igualmente particulares. Esse panorama permite concluir pela existência de um autêntico processo administrativo ambiental, cujas linhas básicas procurou-se traçar neste trabalho.

Ao longo de três capítulos restou assentado que:

1. Na tarefa de proteção ambiental, a tutela administrativa deve ter preferência sobre a tutela judicial. O Direito Ambiental é estruturado sobre a lógica da manutenção do equilíbrio ecossistêmico e, portanto, da antecipação da ocorrência de danos. O Direito Administrativo dispõe de instrumentos e institutos jurídicos de ordenação das atividades privadas que permitem, justamente, proceder ao controle prévio de ações potencialmente degradantes ou utilizadoras de recursos naturais, evitando, com isto, uma tutela meramente reativa da ocorrência ou da ameaça de dano ambiental.

Reforça a preferência pela tutela administrativa a circunstância de que a Administração Pública dispõe de órgãos estruturados - com *know how*, equipe especializada e equipamentos adequados - para o enfrentamento das multidisciplinares e dinâmicas questões ambientais, além de não estar atrelada às mesmas amarras processuais do Judiciário, o que permite, além de respostas mais rápidas, maior elasticidade na instrução de feitos administrativos e, por consequência, a construção de decisões presumidamente mais aprofundadas, técnicas e esclarecidas.

2. A atividade administrativa não é algo dado, mas construído. Ela se desenvolve por meio de processos administrativos, que são mais do que a simples sucessão encadeada de atos que visam uma solução final. A “descoberta” da real natureza do processo administrativo depende de um resgate histórico acerca da evolução do instituto.

Viu-se que no seu surgimento, o processo administrativo assumiu uma perspectiva eminentemente garantística dos direitos dos cidadãos, à semelhança do processo judicial (MERKL). A autonomização do processo administrativo foi feita através de sua caracterização como um mecanismo formal, de sucessão de atos ainda que servem à decisão administrativa final (SANDULLI). Mais tarde esse processo passou a ser associado à própria função administrativa (BENVENUTI), como meio pelo qual a Administração via-se capaz de compor os interesses que lhes são apresentados (GIANNINI). Recentemente constatou-se que, para além da natureza formal, o processo administrativo serve a propósitos materiais, de produção de decisões justas diante de uma estrutura organizativa que permite o diálogo entre os mais variados sujeitos e interesses em questão (NIGRO).

O processo administrativo é, portanto, o meio pelo qual a Administração adquire a maior quantidade possível de dados, fatos e argumentos, para, ponderando-os, proceder à construção de uma decisão, materialmente justa, que compõe da melhor forma possível os interesses apresentados. O processo administrativo tem como escopo, simultaneamente, garantir os direitos dos particulares envolvidos em uma relação jurídica com a Administração e servir como técnica administrativa de garantia de imparcialidade, eficiência e racionalização da decisão.

3. Não obstante a importância do Direito Administrativo na tutela do ambiente e a relevância do processo administrativo no exercício das funções da Administração Pública, diversas ideias estruturantes tanto do Direito Administrativo quanto do processo administrativo sofrem perturbação nos tempos modernos, o que recomenda a revisão e a atualização de seus conteúdos para torná-las aptas a resolver os problemas contemporâneos, notadamente aqueles tratados pelo Direito Ambiental.

A Administração Pública tradicional tem feição eminentemente autoritária e agressiva. Ao longo dos anos, notadamente em tempos de Estado de Bem-Estar Social, foi sendo percebido que para além de afligir os direitos individuais, a Administração deveria promovê-los, outorgar benefícios aos cidadãos. Quando o Direito Administrativo parecia consolidar as reformas em suas instituições para responder às demandas do Estado Prestador, surgiram novas funções estatais, como as de organização, coordenação, incentivo e intermediação das atividades privadas, o que demandou, por sua vez, o refinamento do modo

de agir da Administração: a feição autoritária e agressiva precisou ceder lugar a uma Administração conformadora, concertada, constitutiva.

O ato administrativo, que outrora foi considerado o centro do estudo do Direito Administrativo, passa a ser reconhecido apenas como uma forma (das mais variadas) de atuar da Administração. Mais relevante do que estudar um dos momentos da atividade administrativa (a decisão final), adquire relevância o exame do modo pelo qual a decisão é construída – a relação jurídica e o processo administrativo aparecem como interessantes alternativas dogmáticas.

O princípio da legalidade, estruturante no Direito Administrativo, vem sendo redimensionado. As noções estruturantes da legalidade estrita são desmistificadas. A estrita obediência à lei cede lugar, em determinados casos, à atribuição de maior margem de liberdade à Administração para a consecução de seus fins institucionais. Para isso, amplia-se o recurso ao uso de conceitos jurídicos indeterminados e de remissão a normas técnicas. No lugar de simples obediência à lei (em sentido estrito), fala-se em obediência a toda ordem jurídica (juridicidade). Ainda, a exigência de uniformidade de tratamento de determinados assuntos por toda comunidade política mundial indica o surgimento de foros extraestatais de produção de normas jurídicas, colocando em cheque o dogma da estatalidade da fonte normativa vinculadora da Administração.

O modelo burocrático que até hoje organiza a Administração Pública é uma solução concebida para enfrentar os problemas de uma realidade medieval, para garantir o cumprimento de ordens dos superiores hierárquicos em tempos de diluição das esferas de tomada de decisão. A sociedade atual, organizada em rede, demanda por uma estrutura administrativa mais criativa, produtiva e cooperativa.

No que toca ao processo administrativo em específico, o Direito Administrativo tradicional o percebe como instrumento precípuo de proteção de direitos clássicos de liberdade e propriedade, enquanto a emergência de novos direitos, tais quais os relativos à temática ambiental, exige o deslocamento de seu fundamento do individual para o coletivo.

Também como herança de uma visão mecânica da Administração Pública, a dimensão formal do processo administrativo é tradicionalmente sobrevalorizada em detrimento de sua importante feição material. O processo administrativo é visto, preponderantemente, como um conjunto de exigências a serem cumpridas, que muitas vezes não guardam relação com o conteúdo da decisão final.

No campo ambiental, especificamente, a sistemática de avaliação de impactos ao ambiente (que não contempla uma apuração administrativa, propriamente dita, dos efeitos da

atividade humana sobre o ambiente) e de sancionamento (excessivamente focada na aplicação de penalidades pecuniárias) parece destoar do verdadeiro propósito do Direito Ambiental, que é garantir a integridade dos ecossistemas e o uso racional dos recursos naturais. Convém fomentar o diálogo com o interessado em desenvolver determinada ação antrópica e cogitar a adoção de soluções consensuais, inclusive em expedientes fiscalizatórios que possam melhor realizar o propósito de proteção ambiental.

Também o processo administrativo tradicional é excessivamente centrado nas autoridades administrativas. Postula-se pela abertura de espaço para a participação ou intervenção direta dos cidadãos na gestão de atividades e no exercício de potestades administrativas. O êxito da atividade administrativa depende da colaboração dos particulares, em função da importância da informação para o acerto da decisão, da necessidade de se induzir a voluntária acomodação do comportamento privado ao adequado, como forma de incremento de efetividade das medidas de controle, e para se atingir os próprios fins da atuação administrativa ambiental, que depende da colaboração ativa dos agentes privados.

No Direito Ambiental Administrativo, a pluralidade de fontes legiferantes e executórias permite a produção de regras discrepantes entre si, causadoras de antinomias. Por vezes não se sabe qual lei ou regulamento, editado por qual ente, deve ser aplicado ao caso concreto.

4. A abordagem doutrinária sobre o conteúdo do artigo 225 da Constituição da República tende a priorizar o estudo do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado. São recentes e pontuais os estudos que tratam do dever fundamental de proteção ambiental, que também compõe o artigo 225 da Constituição da República.

5. Os deveres fundamentais são situações jurídicas representativas de sujeições que estabelecem ônus e encargos a pessoas físicas, jurídicas (públicas ou privadas) e a universalidades de direito em geral, destinadas a viabilizar a vida em comunidade, a preservar e a consagrar valores essenciais e a permitir o funcionamento das instituições. Estão atrelados à *dimensão comunitária ou social* da dignidade da pessoa humana.

O dever fundamental de proteção ambiental funda-se, diante disso, na solidariedade e na cooperação, em substituição à individualidade e ao patrimonialismo. É um dever de cunho social e pressupõe a responsabilidade dos indivíduos para com a comunidade em geral e com as futuras gerações.

6. Os deveres fundamentais perfazem categoria distinta dos direitos fundamentais, muito embora estejam a estes relacionados; os conceitos diferem quanto à origem, aplicação, fonte normativa, titularidade ativa e passiva, dentre outros fatores. Os deveres fundamentais

podem apresentar-se em obrigações de não fazer, fazer e de suportar que façam. Trata-se de deveres pluriformes, compostos, heterogêneos e perfeitos que têm como limites a observância do princípio da universalidade e da igualdade; a impossibilidade de impor restrições não autorizadas pela Constituição a direitos, liberdades e garantias; a necessidade de serem impostos por lei e a de serem proporcionais (isto é, proíbe-se o excesso e a proteção deficiente).

7. Uma das formas de manifestação do dever fundamental de proteção ambiental é o encargo atribuído a qualquer pessoa (física e jurídica, de direito público ou privado) de submeter eventual atividade, ação ou empreendimento potencialmente degradante ou poluidor ao conhecimento, à prévia anuência e à fiscalização do órgão ambiental competente. Este controle (prévio, concomitante ou sucessivo) da Administração, exterioriza-se por meio de processos administrativos ambientais. Ou seja, o processo administrativo ambiental é uma manifestação do dever fundamental de proteção ao ambiente e, nesta condição, representa um encargo universal, submetido ao princípio da igualdade e da proporcionalidade, com fonte na Constituição e previsto e detalhado em lei.

8. Esta é a tese sustentada nesta investigação. Do fato do processo administrativo ser manifestação do dever fundamental de proteção ambiental deduzem-se alguns de seus pressupostos específicos, preceitos que devem orientar a sistematização da matéria: (i) o processo administrativo tem como fundamento, para além da necessária garantia de direitos individuais, o dever de cooperação e solidariedade dos particulares; (ii) o processo administrativo tem como objetivo primordial garantir a racionalidade do uso de recursos naturais e evitar ou corrigir a prática de um dano ambiental, ao mesmo tempo em que visa permitir que o particular e todos os demais afetados possam influir na atividade administrativa e fazer valer suas pretensões perante a Administração; (iii) o processo administrativo é regido pelo princípio da juridicidade, pelo qual impõe-se o respeito a todo o ordenamento jurídico, afastando a aplicação míope de regras infralegais ou legais dissonantes dos fins perseguidos por normas prevalentes; (iv) deve ser ressaltada a dimensão material do processo administrativo para se perseguir a realização da justiça (e não apenas a satisfação de qualquer interesse público) no caso concreto; (v) o processo administrativo é orientado pelo princípio da proporcionalidade, balizando-se pelos pressupostos da proibição do excesso e da proteção deficiente.

9. A cooperação e a solidariedade, enquanto pressupostos do processo administrativo ambiental, possuem significados próprios para os titulares da pretensão de praticar uma ação antrópica, para os afetados por esta ação e para a Administração.

Para o titular da pretensão, esses pressupostos exprimem o dever (e não a mera prerrogativa) de compartilhar informações atinentes à atividade pretendida e desenvolvida, o que, por consequência, demanda o desenvolvimento de um ambiente institucional que estimule a transparência, impondo que o processo administrativo ambiental seja aberto, maleável (sensível a sugestões, alternativas) à correção de comportamentos.

Comportamentos cooperativos, portanto, devem sempre ser estimulados, não repreendidos, em qualquer espécie de processo (de controle prévio ou sucessivo).

Para os afetados, a cooperação relaciona-se à participação popular, que, nos processos administrativos ambientais, tem como finalidade estimular o consenso. A participação popular funciona como mecanismo de antecipação de problemas e de resolução de conflitos. Além disso, é importante mecanismo de legitimação da decisão administrativa.

Para a Administração, a necessária cooperação relaciona-se, entre outros aspectos, com a disponibilização da informação e com a proteção à confiança que se deposita na própria Administração. A informação é pressuposto da cooperação, o que implica na necessidade da adoção de medidas pró-ativas que a democratize, como, por exemplo, a disponibilização, na íntegra, dos processos na internet. Ademais, a cooperação impõe que a decisão administrativa seja previsível a fim de que possa, efetivamente, ser contraditada e, com isso, potencialmente melhor informada e mais acertada. A atividade administrativa, também, calca-se no princípio da proteção da confiança legítima, o qual obriga que a Administração atue de modo aberto, sincero, perante os destinatários e os afetados da atividade administrativa, mas sobretudo que respeite a expectativa que sua conduta é capaz de gerar nos particulares, através da vedação a alterações abruptas de entendimento e posicionamento antes proferidos ou sinalizados.

10. A atividade desenvolvida nos processos administrativos ambientais não pode apartar-se do escopo destes expedientes, que é o de viabilizar uma apropriada tutela do ambiente, mediante ponderação de fatos, argumentos e interesses declinados pelo titular da pretensão e demais afetados. Não se fala em uma apropriada tutela do ambiente se a solução administrativa é obtida sem considerar os direitos subjetivos dos titulares da pretensão e os interesses dos afetados, ou se a solução final decorrer de uma interpretação equivocada do Direito aplicável.

Por essa razão, o processo administrativo ambiental deve fazer uso de todos os instrumentos processuais (em sentido amplo) compatíveis com seu escopo e zelar pela aplicação de todo o ordenamento jurídico. De fato, processo administrativo e processo judicial, muito embora sejam atinentes a atividades estatais organicamente distintas, são

espécies de uma mesma categoria, o processo. Para consecução de suas finalidades, partem do mesmo pressuposto, que é a aplicação e o respeito da ordem jurídica, motivo pelo qual devem ser aproximados. Isso permite aplicar no âmbito administrativo conceitos e instrumentos do processo judicial, quando compatíveis.

11. Para além de um conjunto de garantias formais, o processo administrativo ambiental possui forte dimensão material, e entre as decorrências dessa dimensão estão a garantia de razoabilidade à solução, a necessidade de haver uma relação lógica, racional e compatível entre o procedimento seguido e a decisão tomada, além de uma atuação objetiva por parte da Administração. Afora tudo, o processo administrativo ambiental deve buscar a produção de uma decisão justa, da mesma forma que o juiz a busca no exercício da função jurisdicional.

12. A otimização da proteção ambiental deve ser feita, obrigatoriamente, tendo em vista os subcritérios da proporcionalidade - adequação, necessidade e proporcionalidade *stricto sensu* – com vistas a identificar os limites positivos e negativos da carga de proteção cogitada. Também em alusão à proporcionalidade, decorre como essencial a observância dos postulados da proibição da proteção excessiva e da proteção deficiente na condução dos processos administrativos ambientais.

13. Os processos administrativos ambientais subdividem-se em dois grandes grupos: os de controle prévio e os de controle sucessivo. Nos processos de controle prévio, a atividade de proteção ambiental é voltada para identificar a viabilidade, os limites e as condicionantes para o exercício de determinada atividade potencialmente degradante. Ela tem como objeto a obtenção, por parte do titular de uma pretensão, de anuência da Administração que permita o desenvolvimento da atividade. Já nos processos de controle sucessivo, está-se diante da verificação da regularidade do exercício de atividade que já se desenvolve e/ou de sua correção. Este controle é realizado por meio do acompanhamento das medidas de redução/mitigação dos impactos da atividade desenvolvida pelo agente, pela fiscalização e consequente sancionamento de atividades desconformes e pela correção daquelas posturas que, mesmo irregulares, podem vir a ser regularizadas.

14. Os processos de controle prévio dividem-se em (i) processos declaratórios de viabilidade ambiental; (ii) processos declaratórios de dispensa de licenciamento ambiental; (iii) processos de mera comunicação de atividade ao órgão ambiental; (iv) e processos de licenciamento ambiental.

Os processos declaratórios de viabilidade ambiental têm natureza informativa; não autorizam o desenvolvimento da atividade. Prestam-se a retratar as condições físicas do ambiente para orientar o planejamento da atividade pretendida.

Os processos declaratórios de dispensa de licenciamento ambiental visam confirmar que a atividade pretendida pelo titular da pretensão, sabidamente, não é capaz de provocar alteração ou impacto relevante no ecossistema a ponto de ser necessário submetê-la a um licenciamento ambiental. Comumente, as atividades não licenciáveis são veiculadas em listas pelos órgãos ambientais ou Conselhos de Meio Ambiente. A informação da prática de uma ação constante nessas listagens é submetida pelo órgão ambiental a um simples cadastro.

Os processos de comunicação prévia são similares aos declaratórios de dispensa de licenciamento, pois em ambos o titular da pretensão informa ao órgão ambiental competente, na forma autorizada em regulamento, que irá proceder ao desenvolvimento de determinada ação antrópica, o que é feito para mero controle da Administração.

Os processos de licenciamento e autorização ambiental perfazem a modalidade mais complexa de controle prévio. A distinção da atividade neles desenvolvida para a das demais espécies de processos de controle prévio reside, essencialmente, na realização de uma avaliação concreta dos impactos da atividade pretendida. Além disso, mais do que a declaração de certa situação jurídica, nos processos de licenciamento/autorização busca-se a construção de uma decisão adequada. A licença ambiental é o resultado de uma atividade administrativa, participativa e colaborativa, que visa conciliar o desenvolvimento de uma ação possivelmente impactante ao apropriado uso dos recursos naturais e à proteção do ambiente mais adequada possível. Ao mesmo tempo em que reconhece que a atividade respeita limites de tolerabilidade previamente definidos na normatização de regência ou na capacidade de suporte do ecossistema, a licença ou autorização ambiental cria uma relação jurídica antes inexistente e que permite ao particular desenvolver atividade em termos e condições que não comprometam a capacidade de manutenção do equilíbrio ecossistêmico.

15. Os processos de controle sucessivo subdividem-se em (i) processos de avaliação das medidas de controle ambiental; (ii) processos fiscalizatórios; e (iii) processos corretivos.

16. Os processos de avaliação de medidas de controle ambiental decorrem da imposição, pelo órgão ambiental competente ou pela normatização vigente, da obrigação do particular de informar a Administração, periódica ou pontualmente, acerca de informações e dados a respeito da atividade que desenvolve. Usualmente, a avaliação de medidas de controle é feita por meio da apresentação de relatórios de controle ou monitoramento ambiental pelo

titular da pretensão, os quais são arquivados pela Administração para acompanhamento da performance da atividade antrópica. Este controle serve para, de um lado, eximir o titular da pretensão da acusação de conduta irregular e, de outro lado, para viabilizar a tarefa fiscalizatória da Administração.

É dentro dos processos de avaliação de medidas de controle ambiental que se inserem as auditorias ambientais, entendidas como iniciativas privadas (espontâneas ou obrigatórias) de autoavaliação do desempenho ambiental de uma empresa.

17. Os processos fiscalizatórios têm como objetivo apurar a efetiva ocorrência de uma conduta capaz, em tese, de caracterizar ilícito administrativo. Desta apuração pode decorrer ou não o sancionamento do fiscalizado. Mais que um expediente para aplicação de medidas repressivas, contudo, os processos fiscalizatórios devem ser voltados para evitar a prática de dano ambiental ou, diante de sua confirmação, para mapear a conduta e seus efeitos. Daí a importância que a etapa instrutória dos processos fiscalizatórios empresta à tarefa de proteção ambiental, pois é nessa etapa que torna-se possível confirmar – técnica, científica e comprovadamente - a notícia da prática de uma ação que pode ser caracterizada como ilícito administrativo-ambiental e, ao mesmo tempo, é nela também que se viabiliza ao fiscalizado esclarecer – técnica, científica e comprovadamente – que as acusações que lhe são atribuídas não procedem. Esta constatação implica reconhecer, dentre outros efeitos, que a produção de provas não é uma prerrogativa da autoridade competente, mas sim um direito do fiscalizado e dos afetados.

Nos processos fiscalizatórios ambientais o ônus da prova, como em qualquer modalidade de exercício do *jus puniendi* estatal, permanece sendo da acusação. A presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo não autoriza o sancionamento incomprovado, feito com base em mera presunção e percepção subjetiva e pessoal do agente atuante.

Convém ser estimulada a cooperação procedimental dos afetados também em processos fiscalizatórios a fim de se alcançar maior capilaridade na verificação de condutas desconformes e, ainda, mediante a participação, viabilizar eventual composição de interesses diante de situações conflituosas.

Deve haver uma relação lógica entre as condutas que são caracterizadas como ilícitos administrativos e aquelas que são qualificadas ilícitos ambientais, a fim de evitar a simples repetição da responsabilização nas respectivas esferas. O ideal seria remeter as condutas mais graves à esfera penal e reservar as menos ofensivas para o sancionamento administrativo. O sistema nacional, estruturado na qualificação, por decreto regulamentar, de

condutas que por lei já são caracterizadas como ilícitos penais, mostra-se ineficiente e violador do postulado da proibição do excesso. A qualificação dos ilícitos ambientais administrativos diretamente por decreto, aliás, é injustificada e não se coaduna à ordem jurídica vigente.

É oportuno que o processo administrativo ambiental, orientado para seu legítimo escopo de evitar ou minimizar os efeitos sobre o ambiente de uma conduta desconforme, avance no que toca à utilização da multa pecuniária como meio de sanção administrativa por excelência. Revelam-se como alternativas o consenso e a concertação de condutas. A substituição da multa por acordos de promoção ambiental precisa ser assente na ideia de que o consenso presume a concessão, múltipla, nas posições das partes envolvidas. Por isso prefere-se que a regulamentação da matéria, no lugar de impor óbices ou condições inúteis ao propósito para o qual a substituição da penalidade pecuniária foi concebida, preocupe-se em estabelecer condições que garantam a isonomia entre os particulares, ou seja, em garantir a uniformidade no tratamento de casos equivalentes.

18. Os processos corretivos compreendem os processos regularizatórios e os de recuperação ambiental. Os regularizatórios têm lugar quando já está em execução uma atividade potencialmente degradante, que deveria, para tanto, ter sido submetida à prévia anuência da Administração. Pressupõem que a atividade seria permitida caso o interessado tivesse providenciado a prévia anuência.

Já os processos de recuperação ambiental partem da premissa de ser inviável a manutenção da alteração no ambiente promovida pelo interessado. A recuperação ambiental é, a bem da verdade, a consequência lógica da confirmação da prática de uma conduta irregular materialmente impactante sobre o ambiente.

19. No que tange aos recursos administrativos, mostra-se ilegal a delegação de competência do Presidente do IBAMA a outras autoridades e estruturas do órgão para resolver os recursos interpostos em face da decisão de primeira instância. O quadro ideal, em contexto de duplo grau de jurisdição, é o de que os recursos sejam apreciados por estruturas colegiadas não adstritas a servidores do órgão ambiental prolator da decisão recorrida.

Além do necessário efeito devolutivo dos recursos administrativos, deve ser atribuído efeito suspensivo - que no plano federal é excepcional afora as hipóteses de aplicação de multa - quando se estiver diante da apuração de infração meramente formal ou quando o fiscalizado impugnar a atribuição de autoria, o reconhecimento da materialidade ou instaurar fundada controvérsia técnica e jurídica em relação à imputação da prática de dano ambiental que lhe faz a decisão de primeiro grau. No âmbito administrativo também se

reconhece o efeito translativo dos recursos, consubstanciado na possibilidade do conhecimento de ofício de questões de ordem pública, além da matéria atinente à legalidade (isto com força no princípio da autotutela da Administração). Há possibilidade de se discutir fatos e argumentos novos em sede recursal, haja vista que o processo administrativo, além de ser orientado pelo princípio da legalidade, é também voltado para o descobrimento da verdade real. Ainda por força da legalidade e da autotutela, a intempestividade de recurso administrativo não necessariamente implica na imutabilidade da decisão na esfera administrativa, à exceção do que concerne ao mérito do ato (critérios de conveniência e oportunidade). Se o recurso veicular argumentos pela ilegalidade do ato, estes podem ser conhecidos pela Administração.

REFERÊNCIAS

- ALFONSO, Luciano Parejo. **Derecho Administrativo**. Barcelona: Ariel, 2003.
- ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo; FINK, Daniel Roberto. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2001.
- _____. Fases do Procedimento Decisório do 1º Grau. **Direito e Justiça**, Lisboa, vol. VI, 1992.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. **O dever da fundamentação expressa de actos administrativos**. Coimbra: Almedina, 1991.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental**. Coimbra: Almedina, 1998.
- _____. **Para um Direito Administrativo de Garantia do Cidadão e da Administração: tradição e reforma**. Coimbra: Almedina, 2000.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.
- _____. **Curso de Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ARAGÃO, Maria Alexandra; DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo. SANTOS, Cláudia Maria Cruz. **Introdução ao Direito do Ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta: 1998.
- ARENTSEN, Maarten J. (2002) Negotiated Environmental Governance in The Netherlands: Logic and Illustration. **Policy Studies Journal**, New Jersey, v. 29, 2001.
- ASSIS, Araken. **Manual dos recursos**. 3ª ed. São Paulo: RT, 2011.
- ATALIBA, Geraldo. O poder regulamentar do Executivo. *In* **Doutrinas Essenciais: Direito Constitucional**. Vol. IV. São Paulo: RT, 2011.
- BARREIRO, Agustín Jorge (et. al.). **A tutela jurídica do meio ambiente: presente e futuro**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- BARROSO, Luis Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição Brasileira. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 317, jan/fev/mar 1992.
- _____. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BENATTI, José Heder. Aspectos legais e institucionais do zoneamento ecológico econômico. **Revista de Direito Ambiental**, v. 29, jan. 2003. Disponível em <www.revistadoatribunais.com.br>, acesso em 25 de julho de 2013.

BENVENUTI, Feliciano. **Fuizione amministrativa, procedimento, processo.** Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Milão, 1952.

BLANCO, Frederico A. Castillo. **La protección de confianza en el derecho administrativo.** Madrid; Barcelona: Marcial Pons, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Contribución a la Teoría del Derecho.** Valencia: Fernando Torres ed., 1980.

_____. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito.** São Paulo: Icone, 1995.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais do Direito Administrativo.** Coimbra, Almedina., 1996.

CANE, Peter. **An Introduction to Administrative Law.** Oxford: Clarendon Press, 1986.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **Direito Público do Ambiente.** Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995.

_____. **Estudos sobre Direitos Fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

_____. Juridicização da Ecologia ou Ecologização do Direito. **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente,** Coimbra, nº 4, Dez 1995.

_____. Privativismo, associativismo e publicismo na justiça administrativa do ambiente. **Revista de Legislação e Jurisprudência,** Coimbra, v. 128, nº 2.857, 1995/1996.

_____. Procedimento administrativo e defesa do ambiente. **Revista de Legislação e de Jurisprudência,** Coimbra, nº 3790-3801, 1990/1991.

_____. Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo. **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente,** Coimbra, nº 1, junho 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** Sao Paulo: Saraiva, 2007.

CARBONELL, Miguel (org.). **Neoconstitucionalismo(s).** Madrid: Editorial Trotta, 2003,

CARBONELL, Miguel; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (org). **Direitos, deveres e garantias fundamentais.** Salvador: Jus Podivm, 2011

CARMONA, Mafalda. **O acto administrativo conformador de relações de vizinhança.** Coimbra: Almedina, 2011.

CARNEIRO, Athos Gusmão. Jurisdição – noções fundamentais. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 19, jul 1980).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Raquel. **O direito à informação administrativa procedimental**. Porto: Publicações Universidade Católica: 1999.

CASSESE, Sabino. **Las bases del derecho administrativo**. Tradução para espanhol: Luis Ortega. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.

CLARO, Roberto del. Devido Processo Legal – direito fundamntal, princípio constitucional e cláusula aberta do sistema processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 126, Ago/2005. Disponível em <www.revistadostribunais.com.br>, acesso em 2 de abril de 2013.

CORIA, Dino Carlos Caro. El principio de ne bis in idem em la jurisprudência del Tribunal Constitucional. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Vol. 66, maio 2007.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de Direito do Urbanismo**. vol. III. Coimbra: Almedina, 2010.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos**. Coimbra: Almedina, 1987.

COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica [proteção à confiança] no direito público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União [Lei nº 9.784/99]. Salvador, **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, nº 2, abril/maio/junho de 2005.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Prática do Processo Administrativo**. 8ª ed. São Paulo: RT, 2011.

CUNHA, Paulo Ferreira da. **O procedimento administrativo (estrutura)**. Coimbra: Almedina, 1987.

CUTANDA, Blanca Lozano. **Derecho Ambiental Administrativo**. 10ª ed. Madrid: Dykinson, 2009.

DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Processo Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Reforma do CPC e efetividade do processo Civil ambiental. **Genesis - Revista de Direito Processo Civil**, Curitiba, nº 33, julho/setembro 2004.

DELL'ANNO, Paolo. **Manuale di Diritto Ambientale**. 4ª ed. Padova: Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 2003.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DERGINT, Augusto do Amaral. Aspecto material do devido processo legal. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 709, nov/1994. Disponível em <www.revistadostribunais.com.br>, acesso em 2 de maio de 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIAS, Augusto Silva; MENDES, Paulo de Sousa; PALMA, Maria Fernanda. **Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras**. Coimbra: Coimbra Editora: 2009.

DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório**. Coimbra: Almedina, 1996.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Campinas: LZN Editora, 2003.

DROMI, Jose Roberto. **El Procedimiento Administrativo**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.

ENTERRÍA, Eduardo García de. La organización y sus agentes: revision de estructuras. *In La Administración Pública y el Estado Contemporâneo*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1961.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. Vol. I. 11a. ed. Madrid: Civitas Ediciones, 2002.

_____. **Curso de Derecho Administrativo**. Vol. II. 8ª ed. Madrid: Civitas Ediciones, 2002.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1996.

FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila; LEITE, José Rubes Morato (org). **Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco: aspectos jurídicos, técnicos e sociais**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de Derecho Administrativo**. Vol 1. 11ª ed. Madrid: Tecnos, 1989.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. A natureza de direito-dever da norma jusfundamental ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, nº 67, julho-setembro 2012.

_____. **Direito Constitucional Ambiental**. 3ª ed. São Paulo: RT, 2013.

FERREIRA, Daniel. **Teoria Geral da Infração Administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2009.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 4ª ed. São Paulo: RT, 2011.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais: Aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, v. 35, jul 2004. Disponível em <www.revistadotribunais.com.br>, acesso em 16 de outubro de 2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FINK, Daniel Roberto. Audiência Pública em matéria ambiental no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 695, set/1993. Disponível em <www.revistadotribunais.com.br>, acesso em 23 de julho de 2013.

FORSTHOFF, Ernst. **Traité de Droit Administratif Allemand**. Tradução para francês: FROMONT, Michel. Bruxelas: Établissements Émile Bruylant, 1969.

_____. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tradução para Espanhol: Legaz Lacambra; Garrido Falla; Gómez de Ortega y Junge. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958.

FORSYTH, Christopher; WADE, William. **Administrative Law**. 8ª ed. Oxford: University Press: 2000.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do Direito**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GAMA, João Taborda da. **Promessas administrativas: da decisão de autovinculação ao acto devido**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

GARDNER, Howard. **Mentes que mudam: a arte e a ciência de mudar as nossas idéias e a dos outros**. Trad. Maria Adriana Veríssimo Veronese. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto Amministrativo**. Vol 2. 3ª ed. Milão: Giuffrè Editore, 1993.

GOMES, Carla Amado. O Direito ao Ambiente no Brasil: um olhar português. **In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

_____. **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente.** Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

GORDILLO, Agustín A. **Procedimiento y recursos administrativos.** 2ª ed. Buenos Aires: Macchi, 1971.

_____. **Tratado de derecho administrativo.** Tomo 2. 8ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2006, p. IX-2 e IX-3.

GREENWAY, Roger A. **Environmental permitting handbook.** New York: Mc Graw-Hill, 2000.

ISAAC, Guy. **La procédure administrative non contentieuse.** Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.

JESUS, Damásio E. **Direito penal: parte geral.** 16ª ed. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1992.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

KIRKBY, Mark Bobela-Mota. **Os contratos de adaptação ambiental: A concertação entre a Administração Pública e os particulares na aplicação de normas de polícia administrativa.** Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2001

KISS, Alexandre. **Direito Internacional do Ambiente.** Traduzido por Teresa Salis Gomes. *In Direito do Ambiente.* Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 1994.

KRELL, Andreas. Licença ou autorização ambiental? Muita discussão em torno de um falso dilema. **Revista de Direito Ambiental,** São Paulo, vol. 49, jan. 2008. Disponível em <www.revistadoatribunais.com.br>, acesso em 13 de janeiro de 2014

_____. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa.** Belo Horizonte: Forum, 2008.

LANE, Frederick S. (org). **Current Issues in Public Administration.** 2ª ed. Nova Iorque: St. Martin's Press: 1982.

LEÃO, Anabela. **Notas sobre o princípio da proporcionalidade ou proibição do excesso.** Separata de Estudos em Comemoração dos cinco anos (1995-2000) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Coimbra: Coimbra Editora, 2001

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria Geral do Direito Ambiental.** Tradução Barbosa, Fernanda Nunes; Morosini, Fábio Costa. São Paulo: RT, 2010.

LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. **O procedimento administrativo: entre a eficiência e a garantia dos particulares.** Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

LÖWENTHAL, Friedrich Wilhelm. As origens do devido processo legal substancial e o seu desenvolvimento na Suprema Corte norte-americana. **Revista de Direito Constitucional e**

Internacional. São Paulo, vol. 75, p. 11, Abr / 2011. Disponível em <www.revistadoatribunais.com.br>, acesso em 2 de maio de 2013

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MACHETE, Rui. **Código de procedimento administrativo e legislação complementar.** Lisboa: Editorial Notícias, 1992.

_____. **Contribuição para o estudo das relações entre o processo administrativo gracioso e o contencioso.** Lisboa: Ministério das Finanças, 1969.

_____. **O contencioso administrativo. O caso julgado nos recursos directos de anulação.** Coimbra: Coimbra Editora: 1973.

MAFFINI, Rafael de Cás. **Princípio da proteção substancial da segurança no Direito Administrativo.** Tese de doutorado defendida na UFRGS em 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Manual do processo de conhecimento.** São Paulo: RT, 2001.

_____. **Novas linhas do processo civil.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MARTINS, Ricardo Marcondes. O regime jurídico da licença ambiental. **Revista de Direito Ambiental,** São Paulo, vol. 40, 2005. Disponível em <www.revistadoatribunais.com.br>, acesso em 14 de outubro de 2013.

MARQUES, José Frederico. **Manual de Direito Processual Civil, I.** São Paulo 1974.

MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental.** 3ª ed. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2003.

_____. **Tratado de Derecho Ambiental.** Vol I. Madrid: Trivium, 1991

_____. **Tratado de Derecho Ambiental.** Tomo IV (actualización). Madrid: Edisofer, 2003.

MAYER, Otto. **Derecho Administrativo Alemán.** Tomo II. Parte Especial. 2ª ed. Trad. para espanhol: Horacio H. Heredia; Ernesto Krotoschin. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1982.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no Direito Administrativo.** 2ª ed. São Paulo: RT, 2008

_____. **Direito Administrativo moderno.** 3ª ed. São Paulo: RT, 1999.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio Ambiente: direito e dever fundamental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito de Construir**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direito dos administrados**. São Paulo: RT, 1981.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. Tombamento e dever de indenizar. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 81, 1987.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Sociedade e Estado. *In* **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**. vol. 2, São Paulo: RT, 2011.

MENDES, Paulo de Sousa. **Vale a pena o direito penal do ambiente?** Lisboa: Associação Académica Faculdade Direito da Universidade de Lisboa, 2000.

MERKL, Adolf. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1935

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. São Paulo: RT, 2013.

MIRANDA, Jorge. A Constituição e o Direito do Ambiente. *In* **Direito do Ambiente**. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 1994.

_____. **Manual de Direito Constitucional**. T. IV: Direitos Fundamentais. 5ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

_____. **Manual de Direito Constitucional**. T. V: Actividade Constitucional do Estado. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado das ações**. Tomo I. São Paulo: RT, 1970

MIRZA, Flávio. Processo justo: o ônus da prova à luz dos princípios da presunção de inocência e do in dubio pro reo. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Volume V, disponível em < <http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-eletronica-de-direito-processual/volume-v/processo-justo-o-onus-da-prova-a-luz-dos-principios-da-presuncao-de-inocencia-e-do-in-dubio-pro-reo#topo>>, acesso em 8 de dezembro de 2013

MITIDIERO, Daniel; OLIVEIRA, Álvaro. **Curso de Processo Civil**. São Paulo: Atlas, 2002;

MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito Ambiental: proibição do retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MONZÓ, Josep Ochoa. ¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento? *In* Wagner, Francisco Sosa (org.) **El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo**. Tomo I. Valencia: Tirant lo blanch, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOTZO, Giovanni (coord.) **Administrative Law: the problem of justice**. Vol 1. Milão: Giuffrè, 1991.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental sistematizado**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 1998.

NAVARRO, Francisco González. **Derecho Administrativo Español: el acto y el procedimiento administrativos**. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1997.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 3ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2013.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Parcerias Público-Privadas: Perspectiva Constitucional Brasileira**. Belo Horizonte, Forum, 2008.

_____. Reinterpretando o processo administrativo ambiental. **Revista Forum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, n. 55, jan/fev 2011.

NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**. 3ª ed. Madrid: Tecnos, 2002.

NIGRO, Mario. Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo). **Rivista di Diritto Processuale**, Pavia, Vol. XXXV, Série II, 1980.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **O licenciamento ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. Responsabilidade Civil do Estado: Reflexões a partir do direito fundamental à boa Administração Pública. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 876, out/2008.

OLIVIERA, Gustavo Henrique Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A Administração consensual como a nova face da Administração Pública no Séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI/UFBA**. 19-21 junho 2008. p. 136. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/gustavo_henrique_justino_de_oliveira.pdf> , acesso em 13 de janeiro de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. 16 de junho de 1972. Disponível em <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>> , acesso em 28 de junho de 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World Charter for Nature**. 28 de Outubro de 1982. Disponível em <<http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>>; acesso em 13 de junho de 2012

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 4ª ed. São Paulo: RT, 2011.

_____. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no Direito Administrativo Brasileiro? **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 770, Dez 1999.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do Direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003.

PARADA, Ramón. **Derecho Administrativo I**. Parte General. 16ª ed. Madrid, Barcelona: Marcial Pons: 2007.

PASSOS, Aline Araújo. **Duplo grau de jurisdição: compreensão constitucional do princípio e análise do tema sob a perspectiva das reformas introduzidas no Código de Processo Civil**. Tese de doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: 2005.

PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. Vol. II. 2ª ed. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.

PEREIRA, Sebastião Tavares. **Devido Processo Substantivo (Substantive Due Process)**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

PEREZ, Adolfo Carretero; SANCHEZ, Adolfo Carretero. **Derecho Administrativo Sancionador**. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1992.

PEREZ, Jesus Gonzales. **Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo**. 4ª ed. Madrid: Editorial Civitas, 1991.

PRADO, Ines Virginia. SHIMADA, Sandra Akemi; SILVA, Solange Teles da (org). **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI: Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal brasileiro**. 7ª ed., v. 1, São Paulo: RT, 2010.

PRADO, Luiz Regis (coord.). **Direito Penal contemporâneo: estudo em homenagem ao Professor José Cerezo Mir**, São Paulo: RT, 2007

PRATES, Marcelo Madureira. **Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia**. Coimbra: Almedina, 2005.

RIFKIN, Jeremy. **A terceira revolução industrial: como o poder lateral está transformando a energia, a economia e o mundo**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2012.

SANCHÍS, Luis Prieto. **Ley, Principios, Derechos**. Madrid: Dykinson, 1998.

SANDULLI, Aldo M. **Il procedimento Administrativo**. Milão: Giuffrè, 1959.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **O direito público em tempos de crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

SCHILLACI, Angelo. Derechos fundamentales y procedimiento, entre libertad y seguridad. **Revista de Derecho Constitucional Europeo ReDCE**, Ano 7, nº 13, p. 213-214 Janeiro-Junho 2010. Disponível em: <<http://www.ugr.es/~redce/REDCE13pdf/08Schillaci.pdf>>, acesso em 17 de julho de 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Suzana Tavares. **Um novo Direito Administrativo?** Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **O contencioso administrativo no divã da psicanálise: ensaio sobre as acções no novo processo administrativo**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009.

_____. **Verde cor de direito: lições de Direito do Ambiente**. Coimbra: Almedina, 2002.

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, nº 798, 2002.

SIQUEIRA, Patrícia Mara de. **Implantação do novo protocolo de dosimetria da AIEA no LI/IPEN/CNEN**. Disponível em: <http://www1.inca.gov.br/pqrt/download/trab/cmp_prot_IAEA_TRS_277_IAEA_TRS_398.pdf>, acessado em 7 de outubro de 2012

SOARES, Rogério Ehrardt. Princípio da Legalidade e Administração Constitutiva. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, Coimbra, Vol. LVII, 1981.

SOLÉ, Juli Ponce. **Deber de buena Administración y Derecho al Procedimiento Administrativo Debido: Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad**. Valladolid: Editorial Lex Nova, 2001.

STRECK, Lenio Luiz. Bem jurídico e Constituição: da proibição de excesso (Ubersmaßverbot) à proibição de proteção deficiente (Untersmaßverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**. Coimbra, Vol. LXXX, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. Considerações sobre o processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, nº 130, out-dez 1977.

_____. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. Licenças e autorizações no Direito Administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, vol. 3, 1993.

_____. Processo administrativo: um diálogo necessário entre estado e cidadão. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 23, Jan/mar 2006.

SUNSTEIN, Cass. Beyond the precautionary principle. **John M. Olin Law & Economics Working Paper**. Chicago, nº 149, 2003.

SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H. **Nudge: O empurrão para a escolha certa: Aprimore suas decisões sobre saúde, riqueza e felicidade**. Trad. Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TESHEINER, José Maria Rosa. Ação civil pública – Tutela de direitos difusos – Jurisdição ou administração? **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, n. 92, 2003.

TESSLER, Luciane Gonçalves. **Tutelas jurisdicionais do meio ambiente**: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica. São Paulo: RT, 2004.

TRENNEPOHL, Curt. **Infrações contra o meio ambiente: multas sanções e processo administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2009.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 4ª ed. Niterói: Impetus, 2011.

TORRES, Artur. **O processo do trabalho e o paradigma constitucional processual brasileiro: compatibilidade?** São Paulo: LTr, 2012.

VEDEL, Geroge. **Droit Administratif**. 5ª ed. Paris, Presses Universitaires de France, 1973.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Vol. 2. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UnB, 1999.

XAVIER, Alberto. **Do procedimento administrativo**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1976.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho ductil**: ley, derechos y justicia. Tradução para espanhol Marina Gescón. Madrid: Trotta, 1995.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. 3^a ed. Traduzido por Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.