

# A CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL RELATIVO ÀS MULTAS AMBIENTAIS

FERNANDO BIANCHI RUFINO\*

GILBERTO PASSOS DE FREITAS\*\*

## RESUMO

Pondera-se nesse artigo se criação de uma audiência obrigatória de conciliação pelo Decreto federal n.º 9.760/2019 no processo administrativo relativo à aplicação das multas ambientais não importa em disposição do bem ambiental protegido no exercício do poder de polícia do Estado. Para tanto será feita uma análise da consensualidade no âmbito da administração pública e da legislação base que a ampara e ainda um estudo detalhado do decreto em referência num contraponto com os princípios da legalidade e da eficiência. Dados da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU darão suporte a esse estudo e as suas conclusões. A consensualidade atende aos reclamos do legislador constituinte e está consagrada na legislação pátria. Permite a participação do cidadão na solução dos conflitos e ainda reduz a judicialização. A abertura de uma fase de negociação no procedimento relativo à imposição das multas ambientais traz eficiência ao procedimento, aumenta a arrecadação e torna mais efetiva a reparação do dano ambiental. O método tradicional, repressivo e impositivo, não tem se mostrado eficiente na cobrança das multas ambientais. O decreto federal dá concretude à consensualidade na seara da fiscalização ambiental e está em conformidade com os artigos 37 e 225 da Constituição Federal. A negociação não gira em torno do bem ambiental a ser reparado ou do dever de obediência as normas ambientais, de modo que não há disposição do bem tutelado. Além disso, o decreto estimula o pagamento da multa e a sua conversão direta em serviços ambientais, agiliza com isso a reparação ambiental e diminui o conflito entre o cidadão e o Estado. É um avanço que deve ser incentivado.

## PALAVRAS-CHAVES

consensualidade, conflitos ambientais, legalidade, eficiência

\* Especialista em direito administrativo pela PUC/SP. Mestrando em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Universidade Católica de Santos. Procurador Federal.

\*\* Professor titular da pós-graduação (mestrado e doutorado) da Universidade Católica de Santos. Advogado e Consultor. Desembargador aposentado.

## INTRODUÇÃO

**P**retende-se com o presente artigo proceder uma análise em torno da inserção de fase conciliatória no processo administrativo federal, relacionado às infrações ambientais, pelo Decreto 9.760 de 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019a), por uma perspectiva da sua conformidade ou não com os artigos 37 e 225 da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988).

O poder de polícia ambiental exercido por meio da fiscalização e autuação dos infratores, por órgãos como o IBAMA e o ICMBio, projeta-se no processo administrativo federal como uma forma de materializar a sua atuação, torná-la legítima, efetiva e válida. É por meio dele que se poderá visualizar a conformidade da manifestação estatal com a lei e à Constituição, bem como o respeito aos direitos individuais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (BRASIL, 1988, artigo 5.º, inciso LIV e LV).

Evidentemente, o fim último dessas atividades fiscalizatórias é o atendimento do interesse público – a defesa e preservação do meio ambiente – consagrado no artigo 225 da CF como um direito fundamental, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988).

Porém, cabe refletir se a possibilidade de conciliação durante o processo administrativo representa uma disponibilidade do bem ambiental, um descumprimento do dever de tutela, ou ainda uma condescendência do poder público com a violação de normas que visam à proteção desse direito difuso e transgeracional.

A pesquisa teve início a partir de reflexões sobre as vantagens da consensualidade na resolução de conflitos ambientais, surgidas no grupo de pesquisa sobre Métodos Alternativos para a Solução de Conflitos Socioambientais, em funcionamento no âmbito do programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos.

Este estudo se fará com apoio na doutrina especializada sobre o tema, com base em consulta a dados oficiais e ainda por meio de um contraponto com legislação similar existente no Estado de São Paulo.

### 1. A CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O preâmbulo da Constituição Federal, embora não possua força normativa, passível de controle de constitucionalidade perante o STF, não é um texto que deva ser ignorado, já que expressa os anseios do legislador constituinte originário, que enfatizou o ideal de uma “sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (BRASIL, 1988).

O artigo 4.º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), por sua vez, ao tratar dos princípios que regem as relações internacionais, destacou a solução pacífica dos conflitos, de modo que, se esse valor deve prevalecer nas relações externas, pela mesma razão, deve servir para as internas (MOREIRA NETO, 2003).

Não há uma definição legal do que sejam soluções pacíficas, mas pode-se extrair do ordenamento jurídico que são aquelas embasadas no entendimento mútuo, no diálogo, na cooperação e na participação dos envolvidos (ONU, 1945; 1999). A solução do conflito não

vem do uso da força ou da imposição por um terceiro. Ela é construída pelas partes de forma amigável e consensual. A pauta é colaborativa (TARTUCE, 2019).

O oposto disso é uma resolução de conflitos pautada no confronto, “as partes posicionam-se como partes contrapostas e disputam posições de vantagens; a análise dos fatos foca o passado e um terceiro é chamado para decidir imperativamente” (TARTUCE, 2019).

O antagonismo, como afirma Moreira Neto (2003), “leva aos confrontos de poder, aos conflitos e às guerras, tem na competição a mola do progresso, mas é uma forma eticamente pobre, pois não raras vezes cobra um alto preço em vida e valores humanos.” Já a cooperação, “possibilita a coordenação de diversas expressões de poder para o atingimento de fins comuns, desenvolvendo virtudes sociais como a tolerância e a confiança, possibilitando a concertação de vontades e o surgimento do consenso” (MOREIRA NETO, 2003).

O método tradicional de resolução de conflitos, via judiciário, é marcado pela disputa e competição. A vitória de um leva à derrota do outro. As partes tendem a se colocar como adversárias ou inimigas. O resultado é um “ganha-perde em que a resposta final será, em regra, adjudicada (atribuída) a uma das partes por um terceiro estranho à relação jurídica” (TARTUCE, 2019). Por essa via, a solução imposta não necessariamente resolve o conflito entre as partes ou atende de forma concreta os seus interesses.

Já nos métodos alternativos, como a conciliação e a mediação, o resultado é o ganha-ganha. Prevaecem a cooperação e o diálogo como caminhos para o consenso. A resolução 125 do CNJ menciona esses dois métodos como “instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças” (BRASIL, 2010).

A administração pública, quando envolvida em conflitos, notadamente com seus cidadãos, deverá buscar solucioná-los de forma consensual, seja para atender os ideais da Constituição Federal na sua busca pela harmonia social, seja por decorrência lógica da própria concepção de Estado Democrático de Direito, que pressupõe a devida participação popular nos assuntos afetos à coisa pública.

Essa participação não deve se restringir a instrumentos como o plebiscito, o referendo ou as audiências públicas, deve avançar para possibilitar que o particular possa participar dos negócios do Estado e com ele resolver diretamente os conflitos surgidos dessa relação. Não há nenhum obstáculo para que o poder público e o cidadão sentem à mesa de negociação com o objetivo de resolver seus conflitos e cumprir à lei, sem a dependência do poder judiciário, ao contrário, a legislação favorece isso. A abertura desse canal de comunicação, com diálogo e escuta, aproximará o cidadão da administração e vice-versa, tornando-os parceiros na busca do bem comum.

Moreira Neto (2003) esclarece que os modelos antigos de Estado

raramente abriam espaços a essa fundamental e necessária liberdade individual e, por isso, não eram propícios à formação de polos de consenso na sociedade; ao contrário, fundavam-se na concepção oposta, de que era necessária a existência de um polo de poder dotado de suficiente concentração de poder para impor comportamentos e assegurar uma convergência fundada na coerção (MOREIRA NETO, 2003).

Dessa forma, pouco espaço havia para a construção do consenso entre a administração e o particular. Porém, com a mudança de Estado de Direito para Estado Democrático de Direito, na segunda metade do século passado, pode-se “distinguir, dentre sua plêiade de

princípios de inspiração libertária, um princípio do consenso em construção, que pode ser sumariamente definido como o primado da concertação sobre a imposição nas relações de poder entre a sociedade e o Estado” (MOREIRA NETO, 2003).

A administração pública é uma fonte constante de conflitos (CUÉLLAR; MOREIRA, 2018). Porém, quando impõe coercitivamente soluções em vez de buscar o consenso com o particular, de maneira geral, não resolve o conflito, ao contrário, o perpetua, já que a controvérsia se arrasta no tempo, e acaba desaguando no judiciário. Trata-se de uma postura autoritária e retrógrada, presa na ideia mal compreendida da indisponibilidade do interesse público.

A possibilidade de a administração pública negociar e chegar a um acordo com um particular com o objetivo de resolver um conflito deflui naturalmente dos princípios que a regem, dentre eles o da legalidade, da eficiência e da autotutela. Há previsão expressa nesse sentido em diversos diplomas legais, como a Lei da Política Nacional do Meio ambiente, Lei da Ação Civil Pública, o Código de Processo Civil e a Lei de Mediação.

A consensualidade é um ideal e um dever a ser perseguido pela administração pública, como restou consagrado no artigo 3.º do Código de Processo Civil: “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (BRASIL, 2015a). Para assegurá-la, o artigo 32 da Lei de Mediação autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos (BRASIL, 2015b).

Por força desses instrumentos legais, Cuéllar e Moreira afirmam que “a Administração Pública brasileira possui o dever de, previamente a qualquer litígio, esforçar-se em procurar meios adequados para a autocomposição pacífica dos interesses estampados nos negócios jurídicos que pactua” (CUÉLLAR; MOREIRA, 2018). Não se trata de mera faculdade da administração, uma vez que “o prestígio ao interesse público exige que se evitem os conflitos; mas, caso surjam os impasses, a solução precisa evitar o acesso ao Judiciário – que só pode ser acionado em último caso. Trata-se, é preciso que se reitere com intensidade, de decorrência do princípio da legalidade” (CUÉLLAR; MOREIRA, 2018).

O consenso, como destaca Moreira Neto,

contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evitam os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem) (MOREIRA NETO, 2003).

Essa abertura para soluções negociadas assegura “alto grau de participação – republicana, transparente, democrática – na formação dos atos administrativos” (CUÉLLAR; MOREIRA, 2018). Essa aproximação pode gerar mais comprometimento com o interesse público, soluções criativas e uma mudança na forma como o cidadão enxerga a administração pública, não mais como inimiga, mas como parceira, diminuindo o alto grau de conflituosidade existente nessa relação.

Conforme leciona Dias Toffoli, “a cultura da judicialização dos conflitos, que é fruto da necessária universalização do acesso à Justiça, não pode ser reforçada pela administração pública. É preciso criar a cultura do diálogo interno para que o Poder Judiciário seja árbitro somente na exceção” (TOFFOLI, 2016).

Importante ressaltar que, ao se falar em consensualidade no âmbito da administração pública não se cogita em “negociar o interesse público, mas de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência” (MOREIRA NETO, 2003).

Nesse passo, uma transação realizada entre a administração pública e o particular com o fim de solucionar de forma mais célere pendência administrativa ou judicial, e com o objetivo de trazer uma solução mais efetiva para a questão, não importa disposição do interesse público. Longe disso, tal avença visa justamente atendê-lo, uma vez que os métodos alternativos de resolução de disputas permitem ganho de tempo, economia de recursos, respostas mais adequadas, e um engajamento maior do cidadão.

A adoção de instrumentos consensuais “implica, potencial ou efetivamente, em uma maior eficiência alocativa da atuação estatal, na forma preconizada pelo art. 37 da CF/1988 (LGL\1988\3), permitindo, destarte, uma maior probabilidade de se proteger os bens jurídicos tutelados, e, igualmente, uma menor oneração dos interesses dos particulares” (MONTEIRO, 2012).

Cabe frisar que é dever do Estado assegurar no âmbito judicial ou administrativo a razoável duração do processo, nos termos dos 5.º, LXXVIII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e isso se concretiza quando a administração busca a solução consensual de seus conflitos.

Dessa forma, não há que se falar em desrespeito ao interesse público pelo uso de métodos alternativos, pelo contrário, “o princípio da indisponibilidade será devidamente cumprido quando da realização de acordo em que sejam observados os princípios da administração pública, especialmente os da legalidade e da eficiência (art. 37, caput, da CF/1988) e da economicidade (art. 70, caput, da CF/1988)” (MESQUITA, 2016).

O Decreto 9.760 de 11 de abril de 2019 inseriu uma fase obrigatória de conciliação no processo administrativo federal relativo à apuração e imposição de multas ambientais (BRASIL, 2019a). Com isso, viabilizou uma solução consensual para o conflito instaurado em decorrência da fiscalização ambiental, garantindo a participação do cidadão, uma resolução mais célere e o melhor atendimento do interesse público em jago.

## 2. O DECRETO Nº 9.760/2019 COMO UM ESTÍMULO AO CONSENSO E À PREVENÇÃO DE LITÍGIOS JUDICIAIS

O Decreto n.º 9.760/2019 prevê que a conciliação deve ser estimulada pela administração pública federal ambiental com o propósito claro de encerrar os processos administrativos federais relativos à apuração de infrações administrativas por condutas lesivas ao meio ambiente (BRASIL, 2019a).

Essa previsão encontra respaldo nos movimentos de incentivo à autocomposição no âmbito da administração pública, com o objetivo de diminuir a litigiosidade do Estado e de atender as intenções do legislador constituinte originário que, no preâmbulo da Constituição Federal, fixou os valores supremos da nossa sociedade, optando pela solução pacífica das controvérsias, seja na ordem interna ou externa (BRASIL, 1988).

Um dos objetivos do II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo foi o aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e **pela prevenção de conflitos**. Para a consecução desses objetivos, os signatários do pacto, assumiram alguns

compromissos, dentre eles, merece destaque: fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e **menor judicialização** (BRASIL, 2009).

O Decreto em estudo (BRASIL, 2019a) alcança de uma só vez o objetivo de prevenção de conflitos e a menor judicialização, já que favorece o entendimento do poder público com o infrator de modo a incentivar o pagamento da multa ou sua conversão em serviços ambientais, evitando que a administração pública faça a inscrição desta em dívida ativa e sua execução forçada em juízo.

Pelo relatório anual do Conselho Nacional de Justiça, as execuções fiscais representam um dos principais fatores da morosidade do Judiciário. O executivo fiscal chega no Poder Judiciário após tentativas frustradas de recebimento do crédito na esfera administrativa. As providências para localização do devedor e cobrança dos valores são repetidas em juízo, e as dívidas cobradas geralmente são antigas, com pouca probabilidade de recuperação. A média de giro desses processos em 2018 foi de 8 anos e 8 meses (CNJ, 2019). No relatório da Justiça de 2020, em números, essa média de giro caiu para 6 anos e 7 meses (CNJ, 2020), como se verá adiante. Ressalte-se que as ações de execução fiscal ainda representam 1/3 de todos os processos que tramitam no Poder Judiciário brasileiro (CNJ, 2019).

Desse modo, a previsão pelo Decreto 9.760/2019 (BRASIL, 2019a) de uma fase obrigatória de conciliação visa estimular o pagamento espontâneo da multa pelo infrator ou sua conversão em serviços ambientais, numa tentativa de obstar o trâmite de um processo administrativo lento, que poderá culminar no ajuizamento de uma execução fiscal ainda mais morosa e com chances bem reduzidas de êxito.

O decreto também acerta ao prever uma análise preliminar da regularidade do auto de infração com o fim de evitar uma cobrança indevida e um ajuizamento fiscal fadado ao fracasso.

Essas medidas aumentam as chances de resolução do conflito na esfera administrativa e contribuem para superar um modelo ultrapassado e “ineficiente da cultura da judicialização, da sentença e da dependência do paternalismo estatal que avassalam o sistema judiciário brasileiro” (OLIVEIRA; CASTANHEIRO, 2020).

### **3. A AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO AMBIENTAL COMO FASE OBRIGATÓRIA**

Nesse passo, o Decreto nº 9.760/2019 (BRASIL, 2019a) estabeleceu que, por ocasião da lavratura do auto de infração, o autuado será notificado para, querendo, comparecer ao órgão ou à entidade da administração pública federal ambiental em data e horário agendados, a fim de participar de audiência de conciliação ambiental (BRASIL, 2008, artigo 97-A).

Como é próprio dos métodos alternativos de resolução de conflitos, preserva-se a autonomia da vontade da parte. O infrator não é obrigado a comparecer na audiência de conciliação ou a conciliar. Porém, a realização dessa audiência é obrigatória no percurso do processo administrativo de apuração da infração administrativa ambiental.

O prazo para sua defesa é contado a partir da ciência da autuação, mas sua fluência ficará sobrestada até a data da audiência conciliatória. No caso de insucesso da conciliação, por não comparecimento do autuado ou por ausência de interesse em conciliar, inicia-se o prazo para defesa (BRASIL, 2008, art. 113, § 1.º e art. 98-B, § 1.º).

O autuado não perde com o procedimento conciliatório, sua defesa não restará prejudicada, mas abre-se uma via de negociação que o aproximará da administração e possibilitará a sua participação com o objetivo de se encontrar soluções para o atendimento das normas ambientais.

Nessa audiência, será exposto ao autuado as razões de fato e de direito que ensejaram a lavratura do auto de infração, bem como apresentadas as soluções possíveis para encerrar o processo (BRASIL, 2008, art. 98-C). A sanção administrativa não lhe será simplesmente encaminhada pelo correio ou meio eletrônico, com prazo para defesa e eventual recurso. Com o novo procedimento, o administrado passa a ser considerado, o poder público se faz presente por meio dos seus agentes, e as razões, os motivos do ato são verbalizados. Dessa forma, o procedimento administrativo, até então bastante despersonalizado, ganha corpo e feição, tornando-se menos frio e mais humano. O autuado se sente respeitado e mais próximo da administração, o que favorece a confiança, essencial ao consenso. A ele são concedidas voz e opção de escolha que, embora restritas, é suficiente para fazê-lo se sentir parte efetiva do processo.

Ao autuado serão apresentadas as soluções legais possíveis para encerrar o processo, tais como o desconto para pagamento, o parcelamento e a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente (BRASIL, 2008, art. 98-C).

A conversão da multa poderá dar-se por meio de duas modalidades a serem indicadas em cada caso pela administração pública federal. A primeira, pela implementação, pelo próprio autuado, de projeto de serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, no âmbito de, no mínimo, um dos objetivos de que tratam os incisos I ao X do caput do art. 140. A segunda, pela adesão do autuado a projeto previamente selecionado na forma de que trata o art. 140-A, observados os objetivos de que tratam os incisos I ao X do caput do art. 140 (artigo 142-A) (BRASIL, 2008).

O art. 140 esclarece que “são considerados serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, as ações, as atividades e as obras incluídas em projetos” com pelo menos um dos objetivos listados em seus incisos relacionados à recuperação, proteção ou à preservação do meio ambiente. Dentre os diversos objetivos, pode-se exemplificar a recuperação de áreas degradadas para conservação da biodiversidade; proteção e manejo de espécies da flora nativa, mitigação ou adaptação às mudanças do clima, educação ambiental, saneamento básico etc. (BRASIL, 2008).

Interessante notar que o valor dos custos dos serviços de preservação, conservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente será igual ou superior ao valor da multa convertida (art. 143), valor este que poderá ser reduzido mediante a aplicação do desconto de sessenta por cento, quando o requerimento for apresentado por ocasião da audiência de conciliação ambiental (BRASIL, 2008, art. 143, § 2.º, inciso I).<sup>1</sup>

Assim, trata-se de um incentivo à resolução do processo administrativo mediante a opção do autuado pela conversão da multa em serviços ambientais. No entanto, calha ressaltar que o núcleo de conciliação ambiental poderá deferir ou não o pedido de conversão, em decisão motivada, a depender das peculiaridades do caso concreto, dos antecedentes do infrator e do efeito dissuasório da multa ambiental (BRASIL, 2008, art. 145, §1.º). Abre-se aqui um espaço para convencimento e negociação.

A conversão da multa não será admitida, no entanto, quando decorrente de infrações ambientais que tenham provocado mortes humanas (art. 139, § único) ou para reparação de danos relacionados às próprias infrações (art. 141). Além disso, independentemente do seu

valor, o autuado fica obrigado a reparar integralmente o dano que tenha causado (BRASIL, 2008, art. 143, §1.º).

O Decreto em estudo criou o núcleo de conciliação ambiental composto, por no mínimo, dois servidores efetivos, sendo ao menos um deles integrante do órgão ou da entidade da administração pública federal responsável pela lavratura do auto de infração. (BRASIL, 2008, art. 98-A).

A esse núcleo foi dada a incumbência de realizar a análise preliminar da autuação para convalidar de ofício o auto de infração que apresentar vício sanável ou para declará-lo nulo se apresentar vício insanável. Essa análise será feita após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral federal que atue perante a unidade administrativa da entidade responsável pela autuação (BRASIL, 2008, art. 98-A, §1.º) Com essa medida, visa-se prevenir um litígio desnecessário na esfera administrativa ou em juízo.

Compete ao núcleo decidir sobre a manutenção das medidas administrativas de que trata o art. 101 e sobre aplicação das demais sanções de que trata o art. 3.º do Decreto, e a este cabe ainda realizar a audiência de conciliação ambiental para: a) explanar ao autuado as razões de fato e de direito que ensejaram a lavratura do auto de infração; b) apresentar as soluções legais possíveis para encerrar o processo, tais como o desconto para pagamento, o parcelamento e a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente; c) decidir sobre questões de ordem pública; e d) homologar a opção do autuado por uma das soluções apresentadas (BRASIL, 2008, art. 98-A, §1.º).

Como se trata de um procedimento voluntário, no termo de audiência deverá restar consignado o interesse do autuado na conciliação com a indicação da solução legal por ele escolhida para encerrar o processo e os compromissos assumidos para o seu cumprimento; bem como a declaração de desistência de impugnar judicial e administrativamente a autuação, e ainda a assunção da obrigação de protocolar pedido de extinção do processo com resolução de mérito em eventuais ações propostas (BRASIL, 2008, art. 98-C, inciso IV, letra “a”).

### **3.1 A conciliação e a indisponibilidade do interesse público**

Verifica-se que o campo de negociação gira em torno do modo e da forma de cumprimento das obrigações legais devidas pelo autuado com o fim de encerrar o processo administrativo ou eventual processo judicial.

Permanece incólume a obrigação da reparação integral do dano ambiental e a responsabilidade penal não é atingida por essa transação, de forma que não há disponibilidade do bem ambiental alçado à condição de direito humano fundamental. O que há são tratativas relacionadas à melhor forma de atender às responsabilidades administrativas impostas pela lei. O parágrafo 2.º do art.98-C dispõe expressamente que a realização de conciliação ambiental não exclui a obrigação de reparar o dano ambiental (BRASIL, 2008).

O termo de compromisso conterá a qualificação das partes, o serviço ambiental objeto da conversão, o prazo de vigência do compromisso pactuado, que estará relacionado ao prazo de vigência do objeto da conversão, a multa a ser aplicada no caso de seu descumprimento e os efeitos deste, e a reparação dos danos decorrentes da infração ambiental, caso existentes (BRASIL, 2008, art. 146, §1.º).

Importante frisar que a assinatura do termo de compromisso suspende a exigibilidade da multa aplicada e não põe fim ao processo administrativo, já que caberá ao órgão ambiental monitorar e avaliar o cumprimento das obrigações pactuadas (BRASIL, 2008, art. 146, § 4.º e 5.º).

Desse modo, ainda que o acordo não seja cumprido, não há prejuízo à execução da multa ou à reparação do dano ambiental. Ao contrário, essas medidas ficarão facilitadas, uma vez que o inadimplemento implicará na inscrição imediata do débito em dívida ativa, e as obrigações pactuadas poderão ser executadas judicialmente, em razão do caráter de título extrajudicial do termo (BRASIL, 2008, art. 148, §8.º).

Com esse panorama, as regras trazidas pelo Decreto nº 9.760/2019 não representam nenhum risco ao meio ambiente, o que se pretende é incentivar o cumprimento da legislação ambiental. A participação democrática favorece o pagamento voluntário da multa e a possibilidade de conversão dessa em serviços ambientais faz ainda com que o autuado se sinta parte do processo reparatório (BRASIL, 2019a).

O procedimento concede ao cidadão o direito de escolher a melhor maneira de cumprir a obrigação que a lei lhe impõe e essa sua participação tende a gerar um compromisso maior de honrar com seus deveres, favorecendo o interesse público. Há ainda um fim educativo nessa medida, uma vez que representantes da fiscalização e o autuado são colocados frente a frente para tratar do fato, e é concedida ao autuado a oportunidade de corrigir o seu erro, sem intermediários. Em vez do simples pagamento da multa que é direcionada aos cofres do Tesouro Nacional, com a opção da conversão, os valores poderão ser revertidos diretamente ao meio ambiente, o que funciona como um estímulo ao cumprimento da obrigação.

## 4. EXPERIÊNCIA EXITOSA NO ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO PAULISTA

No Estado de São Paulo, a consensualidade no âmbito do processo administrativa relativo à apuração de infrações ambientais não é uma novidade. O Decreto nº 60.342 de 4 de abril de 2014 (SÃO PAULO, 2014) previu uma fase denominada de “atendimento ambiental” com o objetivo de consolidar a infração e as penalidades cabíveis, bem como para a formulação de propostas de medidas para a regularização da atividade objeto da atuação (SÃO PAULO, 2014, art. 8.º).

Nessa fase, eram feitas tratativas do autuado com agentes da fiscalização visando o cumprimento da sua obrigação legal decorrente da infração e a reparação do dano ambiental. Foi o início de uma mudança de postura da fiscalização em face do infrator.

Como uma decorrência dessa alteração normativa, a Secretaria de Estado do Meio Ambiental, por meio da Resolução SMA n.º 51 de 05 de junho de 2016, criou o Programa Estadual de Conciliação Ambiental, com o objetivo de dar maior celeridade, transparência e isonomia na resolução das infrações ambientais, por meio do fomento da cultura da conciliação (SÃO PAULO, 2016).

O decreto de 2014 (SÃO PAULO) foi revogado pelo Decreto nº 64.456 de 10 de setembro de 2019, que embora tenha se mantido fiel a ideia central original, aprimorou sua redação e avançou ainda mais no tema com significativa melhora para o processo. Ao contrário da redação original, o novo decreto deixou claro que o atendimento ambiental é a fase do procedimento administrativo destinada à resolução consensual das pendências ambientais do autuado, decorrentes da lavratura do auto de infração ambiental (SÃO PAULO, 2019, artigo 8.º).

O novo regulamento destacou que, no atendimento ambiental, serão consolidadas as infrações e medidas administrativas, aplicadas as sanções cabíveis e propostas as medidas de recuperação dos danos ambientais provocados ou de regularização da atividade objeto da atuação, considerando as circunstâncias do caso concreto, a gravidade do fato e suas

consequências para o meio ambiente, os antecedentes e capacidade financeira do autuado, além das circunstâncias agravantes e atenuantes a que se referem a Lei nº 9.605/1998 (BRASIL, 1998) e do Decreto federal nº 6.514/2008 (BRASIL, 2008).

A consolidação das infrações e penalidades se fará de forma motivada e após análise prévia do auto de infração e não estará vinculada às sanções aplicadas pelo agente autuante, inclusive no tocante ao valor da multa, que poderá ser modificado, respeitado os limites legais (SÃO PAULO, 2019, art. 10, parágrafo segundo).

Por ocasião do atendimento ambiental, o infrator será ouvido, apresentará argumentos e documentos em torno do ocorrido. Nesse momento, haverá uma análise e decisão em torno das infrações e sanções aplicadas e ainda serão apresentadas propostas para a recuperação dos danos provocados ou regularização da atividade objeto da autuação, bem como prazos para a sua execução (SÃO PAULO, 2019, art. 12).

A negociação basicamente gira em torno do cumprimento das sanções aplicadas, como parcelamento da multa, e da forma de reparação dos danos ambientais ou da regularização da atividade autuada.

O procedimento aproxima o autuado da fiscalização ambiental e lhe concede voz, direito de escolha em relação ao modo de cumprir com suas obrigações e ainda direito ao arrependimento, exteriorizado pela adesão e participação nas ações de reeducação definidas em resolução do Secretário de Infraestrutura e Meio Ambiente e, quando couber, pela concordância com as medidas propostas de recuperação do dano ou regularização da atividade objeto da autuação (SÃO PAULO, 2019, art. 13).

Esse arrependimento será considerado uma circunstância atenuante da pena e implicará nos seguintes benefícios: I - parcelamento da multa em até 36 (trinta e seis) vezes; II - redução de 40% do valor da multa, condicionada à formalização do Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental - TCRA, de acordo com os artigos 34 a 37 daquele decreto, quando cabível; III - conversão de multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente (SÃO PAULO, 2019, art. 13).

A concordância do autuado com essas medidas importará em renúncia ao direito de recorrer administrativamente (SÃO PAULO, 2019, art. 13, § 3.º).

Percebe-se que os benefícios concedidos são um incentivo à conciliação, com vistas não só a encerrar o processo administrativo, mas com o objetivo de garantir o cumprimento das sanções impostas, com o efetivo pagamento das multas, e ainda de favorecer a reparação efetiva do dano ambiental, se for o caso.

O caráter educativo da medida é ainda mais nítido do que o procedimento federal, uma vez que traz previsão expressa de participação do autuado em ações de reeducação.

A experiência paulista é exitosa nesses quesitos como se pode perceber do relatório de qualidade ambiental do ano de 2019 (Tabela 1).

Tabela 1: Número de atendimentos ambientais do programa do Estado de São Paulo entre 2014 e 2018.

**NÚMERO DE ATENDIMENTOS AMBIENTAIS, COMPARECIMENTOS E CONCILIAÇÕES REGISTRADOS NO PROGRAMA ESTADUAL DE CONCILIAÇÃO AMBIENTAL ENTRE OS ANOS DE 2014 E 2018**

Ano	Atendimentos	Comparecimentos		Conciliação	
2014 <sup>1</sup>	5.716	4.746	83%	2.942	65%
2015	14.846	12.113	82%	8.140	71%
2016	16.460	12.823	78%	7.966	67%
2017	18.963	14.315	75%	8.711	67%
2018	24.411	17.761	73%	11.705	71%
<b>Total</b>	<b>80.396</b>	<b>61.758</b>	<b>77%</b>	<b>39.464</b>	<b>69%</b>

*Fonte e elaboração: SIMA/CFB (2019f).*

Os procedimentos relativos à conciliação ambiental tiveram início em maio de 2014, com a publicação do Decreto nº 60.342 (SÃO PAULO, 2014). Percebe-se um aumento expressivo do número de atendimentos com significativa adesão por parte dos autuados ao longo dos anos. Em 2018, obteve-se 73% de comparecimento dos autuados e 71% de conciliação (SÃO PAULO, 2020).

Conforme o relatório mencionado, considera-se obtida a conciliação “quando o processo administrativo relativo à infração ambiental é resolvido no ato do atendimento, podendo ser negociado o parcelamento para pagamento da multa aplicada e firmado o compromisso para a reparação dos danos ao meio ambiente” (SÃO PAULO, 2020).

O coordenador da equipe de fiscalização e biodiversidade (CFB) da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) em treinamento concedido à integrantes do ICMBIO, destacou que essa iniciativa provocou um aumento da arrecadação. Antes do programa o montante arrecadado girava em R\$ 5 milhões anuais e em 2018, esse valor saltou para 18 milhões (BRASIL, 2019b).

O tempo de conclusão do processo também teve significativa melhora. Destacou o coordenador que, antes da iniciativa, os processos duravam em média dois ou três anos. Em 2019, os processos se resolviam em seis meses. Ainda ressaltou que 75 % dos infratores seguem cumprindo o acordo (BRASIL, 2019b).

No relatório de qualidade ambiental de 2019, se destaca a participação

em 2018 de 8.730 (49%) autuados no 1.º ciclo da ação de reeducação de infratores, Conduta Ambiental Legal, no intuito de orientar os cidadãos sobre as normas ambientais e as condutas adequadas na relação com os bens ambientais, fortalecendo a contribuição destes com os agentes de fiscalização para evitar a reincidência (SÃO PAULO, 2020).

Como resultados positivos do programa, ainda deve ser ressaltado que, entre janeiro a dezembro de 2018, um valor total de mais de R\$ 16 milhões em multas foi convertido em serviços ambientais. Esses recursos foram destinados à restauração de 312 hectares, conforme a Tabela 2.

Tabela 2: Multas convertidas em serviços ambientais no Estado de São Paulo.

**TABELA 4.6**  
**RELAÇÃO DAS UGRHIS COM VALORES DE MULTAS CONVERTIDOS EM SERVIÇOS AMBIENTAIS E TOTAL DE**  
**ÁREA COMPROMISSADA PARA RECUPERAÇÃO EM 2018**

UGRHI	Quantidade de AIA(s)	Valor convertido (R\$)	Área a ser recuperada (hectares)
01 – Mantiqueira	-	-	-
02 – Paraíba do Sul	3	341.102,00	6,64
03 – Litoral Norte	-	-	-
04 – Pardo	2	322.792,00	6,28
05 – Piracicaba/Capivari/Jundiá	2	91.492,00	1,78
06 – Alto Tietê	1	301.718,00	5,87
07 – Baixada Santista	-	-	-
08 – Sapucaí/Grande	6	583.390,00	11,35
09 – Mogi-Guaçu	2	173.732,00	3,38
10 – Tietê/Sorocaba	-	-	-
11 – Ribeira de Iguape/Litoral Sul	-	-	-
12 – Baixo Pardo/Grande	10	448.722,00	8,73
13 – Tietê/Jacaré	3	469.796,00	9,14
14 – Alto Paranapanema	1	430.732,00	8,38
15 – Turvo/Grande	44	2.562.841,84	49,89
16 – Tietê/Batalha	48	1.548.187,78	30,11
17 – Médio Paranapanema	-	-	-
18 – São José dos Dourados	12	2.452.433,00	47,71
19 – Baixo Tietê	89	6.023.365,60	117,03
20 – Aguapeí	-	-	-
21 – Peixe	-	-	-
22 – Pontal do Paranapanema	2	342.838,00	6,67
<b>Estado de São Paulo</b>	<b>225</b>	<b>16.093.142,22</b>	<b>312,97</b>

*Fonte e elaboração: SIMA/CFB (2019h).*

Essa experiência positiva faz cair por terra a ideia equivocada de que haveria, nos procedimentos conciliatórios na seara ambiental, algum prejuízo ou disposição do interesse público. Pelos dados, vê-se aumento na eficiência, com expressiva resolução desses conflitos.

## 5. A CONCILIAÇÃO ADMINISTRATIVA E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA

A administração pública deve agir sempre pautada na lei como decorrência do princípio da legalidade, consagrado no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nas relações privadas, a atuação do particular é livre, salvo vedação em lei. Há um espaço maior de atuação, cujos limites são impostos pelo ordenamento jurídico. Já na esfera pública, o administrador não goza dessa mesma liberdade, sua atividade está vinculada à expressa autorização legal.

Nesse passo, a previsão da consensualidade na lei é uma forma de incentivar e assegurar tal prática, já que vincula o administrador à escolha de métodos alternativos de resolução de conflitos, e o protege quanto a indagações relativas à disposição do interesse público.

Cumpra pontuar que a conciliação no procedimento relativo à apuração e aplicação de multas ambientais não deflui diretamente do Decreto nº 9.760 (BRASIL, 2019a). Esse não inova à ordem jurídica de forma primária, apenas regulamenta o disposto na Lei nº 9.605 (BRASIL, 1998), que autoriza a transação nessa seara.

O art. 79-A da Lei nº 9.605 (BRASIL, 1998) prevê que os órgãos ambientais integrantes dos SISNAMA, relacionados à atividade fiscalizatória de estabelecimentos e atividades suscetíveis de degradação ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis por esses empreendimentos, com o objetivo de que tais pessoas possam promover a correção das suas atividades e o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes (BRASIL, 1998, §1.º).

O art.72 estabelece as sanções para as infrações administrativas e o seu §4 dispõe ainda que a multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental (BRASIL, 1998).

Ressalte-se que a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a política nacional do meio ambiente, já previa, no seu art. 8.º, inciso IV, a possibilidade do CONAMA homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental (BRASIL, 1981).

O Decreto em estudo (BRASIL, 2019a), portanto, traz concretude a esses dispositivos legais e reforça o esforço do poder público para implementar essa consensualidade, ao prever uma fase de negociação para que o cumprimento da lei se dê com a escuta do particular, garantindo-lhe um espaço para a escolha do modo e da forma de atendimento do comando legal.

O Decreto (BRASIL, 2019a) não transige em relação ao bem ambiental, cuja reparação dos danos é obrigatória, nem em relação à aplicação ou não das penalidades legais. O espaço de negociação está limitado à maneira de cumprir essas penalidades, com um incentivo para que essa pena se converta num benefício direto para o meio ambiente.

O Decreto (BRASIL, 2019a) visou agilizar o procedimento administrativo com o pagamento da multa com desconto ou sua conversão em serviços ambientais. Para tanto, aproximou o autuado da administração ambiental com a previsão da audiência de conciliação obrigatória.

Essas medidas buscam ainda atender um clamor social em torno da morosidade do processo administrativo relacionado às infrações ambientais. A lentidão, a burocracia e a ineficiência histórica desse procedimento favorecem a prescrição das multas e ainda o questionamento delas em juízo, o que acaba por propagar uma sensação de impunidade diante do dano ambiental.

Em abril de 2019, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União elaboraram um relatório, após a análise de todos os autos de infração lavrados e julgados no período de 2013 a 2017, com o objetivo de avaliar o desempenho e gestão do processo sancionador ambiental do IBAMA (BRASIL 2019c).

Essa análise girou em torno das etapas de instrução e julgamento das infrações ambientais e o relatório concluiu pela ineficiência do atual modelo de processamento dos autos de infração.

Essa conclusão restou evidenciada pela “deficiente capacidade operacional do IBAMA no julgamento dos autos de infração acima de 100 mil reais e nas decisões em segunda instância, os quais representam 61% da demanda total de julgamento.” Isso se deve a concentração do julgamento desses processos a um grupo limitado de autoridades, investidas em cargos de direção, como superintendentes (BRASIL, 2019c).

A CGU mencionou que 19% dos autos lavrados entre 2013 e 2017, correspondendo a aproximadamente R\$7 bilhões em multa, estavam sem tramitação, já que aguardavam ciência da infração pelo autuado.

O relatório apontou a “falta de celeridade em todas as etapas de tramitação do processo sancionador ambiental, independente do grau de complexidade das atividades realizadas em cada fase”, e destacou “que os prazos praticados pelo IBAMA não atendem aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo” (BRASIL 2019c).

Constataram-se deficiências nos controles dos prazos e organização dos processos, que podem acarretar a prescrição dos autos de infração, colocando em risco “a eficácia e a efetividade das ações fiscalizatórias e seu poder dissuasório”. Essas limitações produzem ainda “um desestímulo ao pagamento da multa, em razão da ineficiência na sua cobrança” (BRASIL 2019c).

Nos últimos anos, tem havido um esforço dos órgãos de fiscalização para agilizar o julgamento dos autos de infração. O tempo médio entre a autuação e o julgamento final na esfera administrativa no período entre 2005 a 2012 ficou em cinco anos e sete meses. Em 2018, esse tempo médio reduziu para três anos e três meses (BRASIL, 2018).

Após as tentativas de cobrança amigável do crédito relativo à multa ambiental, o IBAMA encaminha o processo administrativo à unidade da Procuradoria-Geral Federal com atribuição no domicílio do devedor para que se efetue sua inscrição em dívida ativa e para que se promova a sua execução.

Verifica-se, portanto, que até a inscrição de um devedor no CADIN há um detalhado exame de legalidade em torno da constituição do crédito e tudo isso leva tempo, gera movimentação da máquina administrativa e gastos de recursos.

Essa morosidade e as deficiências do processo administrativo se repetem no âmbito judicial. O ajuizamento de execuções fiscais para a cobrança dessas multas tem se mostrado pouco eficaz, já que as dívidas chegam ao Judiciário após esgotadas as tentativas de cobrança na esfera administrativa. O procedimento é caro, contribui para o congestionamento de processos na justiça e a chance de obtenção desses valores é muito reduzida.

Em média, as execuções fiscais demoram em torno de seis anos e sete meses até o deslinde final (dados de 2019) e a probabilidade de recuperação desses valores é baixa, conforme ressaltado no relatório “a Justiça em números 2020” (CNJ, 2020).

Por esses motivos, o Decreto n.º 9.760 (BRASIL, 2019a) surge como um esforço do poder público de buscar uma solução mais ágil e eficaz para o problema das atuações ambientais e sua eficácia dissuasória. Com a previsão de uma fase obrigatória de conciliação, se objetiva incentivar o pagamento da multa ou sua conversão em serviços ambientais, evitando o moroso procedimento administrativo e judicial.

Os dados da experiência paulista demonstram que a opção política avança pelo caminho certo e está em consonância com as disposições legais que vinculam o administrador à adoção de métodos alternativos de resolução de conflitos, além de atender ao princípio da eficiência.

O objetivo maior da atuação fiscalizatória é a preservação do meio ambiente e a imposição das multas tem o papel de inibir condutas contrárias a esse intento. Além disso, os valores arrecadados em tese retornariam em forma de benefícios ambientais.

Na medida em que aplicação das multas não atende a esses anseios, seja porque o processo burocrático acaba culminando com a prescrição delas, seja em virtude do não recebimento desses valores em razão das dificuldades de cobrança, cumpre repensar a forma de atuação, visando atender os reclamos do art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

França afirma que “o princípio da eficiência administrativa estabelece o seguinte: toda a ação administrativa deve estar orientada para a concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones do regime jurídico-administrativo” (FRANÇA, 2001).

A administração deve ser eficiente e criteriosa na busca do fim maior de preservar e recuperar o dano ambiental. Nesse passo, ao verificar que o procedimento atual, repressivo, não atende aos fins a que se destina, gerando gastos desnecessários que não levam ao efetivo recolhimento das multas e reparação dos danos, deve optar pelos meios consensuais visando um maior envolvimento e comprometimento dos cidadãos.

Freitas, ao dissertar sobre a influência do princípio da sustentabilidade no direito administrativo, sustenta “a necessidade de transição de modelo calcado quase exclusivamente na repressão (normalmente apenas no papel ou voltada para os menos poderosos) para uma gestão pública de ênfase na resolução dos conflitos interpessoais” (FREITAS, 2016). Ressalta que “o novo paradigma tem a ver, portanto, com o aperfeiçoamento das técnicas consensuais ou negociais, tais como os termos de ajustamento da conduta, a mediação e a conciliação, em vez da aposta infrutífera nas repressões (ordinariamente) de fachada, que pouco ou nada agregam às melhoras comportamentais” (FREITAS, 2016).

O Decreto nº 9.760 (BRASIL, 2019a) representa esse novo paradigma, num contraponto a essa postura simplesmente repressora, que tem gerado poucos resultados efetivos, assegurando uma participação democrática do cidadão, e como vistas a atender o princípio da eficiência e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deflui do texto constitucional, opção do legislador constituinte pela resolução pacífica de conflitos. Disso se extrai que os conflitos devem ser resolvidos de forma amigável e consensual. Essa escolha passou a ser consagrada na legislação pátria e o Decreto n.º 9.760 (BRASIL, 2019a) deu concretude a essa escolha política no âmbito do processo administrativo federal relacionado às multas ambientais.

Os resultados obtidos no Estado de São Paulo indicam um ganho de eficiência na solução dos conflitos ambientais, na cobrança das multas impostas e na reparação do meio ambiente.

As análises feitas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União da União acerca do processo administrativo referente às multas ambientais permitem concluir que o Decreto avança positivamente no estabelecimento de uma audiência obrigatória de conciliação. A possibilidade de maior consensualidade nesse procedimento, de modo a incentivar o pagamento das multas ou a conversão dessas em serviços ambientais, agilizará esse procedimento, evitando a prescrição das multas e a morosidade administrativa. A administração pública deve repensar continuamente os métodos convencionais pautados apenas na repressão.

Com uma adesão maior por parte dos infratores ao procedimento consensual a máquina administrativa tende a girar mais rápido e com menos custos. Além disso, a recuperação ambiental torna-se mais efetiva. Com isso, diminuem-se os conflitos entre administração e o particular, bem como o ajuizamento de demandas frente ao Judiciário.

O incentivo ao consenso na esfera administrativa propicia ainda uma garantia maior do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O particular é estimulado a negociar e a aderir ao acordo, o que lhe traz benefícios diretos, como o parcelamento e a redução do valor da multa. Porém, esse acordo está condicionado à efetiva reparação do dano ambiental, havendo ainda um fomento à conversão das multas em serviços ambientais, acarretando tudo isso um benefício direto ao meio ambiente. Dessa forma, a consensualidade no âmbito do procedimento de cobrança das multas ambientais não importa disposição do interesse público.

Ao tornar a audiência de conciliação um ato obrigatório dentro do procedimento administrativo, o Decreto atende a um só tempo o princípio constitucional da eficiência e garante que a fiscalização do Estado cumpra o seu dever de proteger o meio ambiente, em atendimento ao disposto no artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Presidência da República. *Lei nº. 6.938*. 31 de agosto de 1981.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei nº. 9.605*. 12 de fevereiro de 1998.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Decreto nº. 6.514*. 22 de julho de 2008.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *II Pacto Republicado de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo*. 2009.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº. 125*. 29 de novembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. Código de Processo Civil. *Lei nº 13.105*. 16 de Março de 2015. 2015a.
- \_\_\_\_\_. Lei de Mediação. *Lei nº. 13.140*. 26 de junho de 2015. 2015b.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Relatório de Gestão 2018*. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=1267AC6A8F4E18E52A45356BB6E5F916.proposicoesWebExterno2?codteor=1844047&filename=Tramitacao-RIC+1097/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1267AC6A8F4E18E52A45356BB6E5F916.proposicoesWebExterno2?codteor=1844047&filename=Tramitacao-RIC+1097/2019)>. Acesso em: 15 set.2020
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto n ° 9.760*. 11 de abril de 2019. 2019a.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio do Meio Ambiente. Assessoria de Comunicação do Ministério do Meio Ambiente. *MMA capacita servidores que vão atuar no Nucam*. 11 de set. 2019. 2019b. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/informma/item/15605-mma-capacita-servidores-que-v%C3%A3o-atuar-no-nucam.html>>. Acesso em: 16 jul.2020
- \_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria de Controle Interno. *Relatório de avaliação do processo sancionador ambiental*. Abril de 2019. 2019c. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/04/cgu-avalia-desempenho-e-gestao-do-processo-sancionador-ambiental-do-ibama>> Acesso em 15 set.2020
- CNJ. *Justiça em números 2019*. Relatório analítico. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf)> Acesso em 15 set.2020
- \_\_\_\_\_. *Justiça em números 2020*. Relatório analítico. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>> Acesso em 15 set.2020

- CUÉLLAR, L.; MOREIRA, E. B. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 16, n. 61, jan./mar, 2018, p. 119.
- FRANÇA, V. da R. Eficiência administrativa na constituição federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 35/2001, p. 182-194, Abr-Jun, 2001.
- FREITAS, J. F. *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- MESQUITA, D.A. A Participação do Advogado Público em Mediações: parâmetros para a celebração de acordo que atenda ao interesse público. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, Brasília, v. 41, n. 2, jul./dez., 2016, p. 09-32.
- MOREIRA NETO, D. de F. Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 231, p. 129-156. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2464>>. Acesso em: 04 ago.2020
- ONU. Organização das Nações Unidas. *Carta das Nações Unidas*. ONU, 1945.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Assembleia Geral. *Resolução 53/243*. 6 de outubro de 1999.
- MONTEIRO, A. L. M.do R. Administração Pública Consensual e a Arbitragem. *Revista de Arbitragem e Mediação*, v. 35, Out/dez, 2012, p. 107-133.
- OLIVEIRA, A. M. de; CASTANHEIRO, I. C. Mediação na Administração Pública como Medida Democrática. *Revista Consultor Jurídico*, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-27/mp-debate-mediacao-administracao-publica-medida-democratica>> Acesso em: 04 ago. 2020.
- SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Decreto nº. 60.342*. 4 de abril de 2014.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Estadual da Infraestrutura e Meio Ambiente. *Resolução SMA nº. 51. DOE de 1 de junho de 2016, seção I, pág. 47*.
- \_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Decreto nº. 64.456*. 10 de setembro de 2019.
- \_\_\_\_\_. Secretaria e Infraestrutura do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. *Relatório de qualidade ambiental 2019*. 15 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cpla/category/pub/relatorio-de-qualidade-ambiental/>>. Acesso em: 16 jul.2020.
- TARTUCE, F. *Mediação nos Conflitos Cíveis*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2019. Edição Kindle.
- TOFFOLLI, J. A. D.. Movimento conciliatório e a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF): breves considerações. *Revista de Arbitragem e Mediação*, vol. 50, jul.- set/ 2016.

## ABSTRACT

This study assesses whether the creation of a mandatory preliminary hearing by Federal Decree No. 9.760/2019 in the administrative process concerning the imposition of environmental fines does not matter in the provision of the protected environmental asset in the exercise of the State's police power. Therefore, an analysis of the consensus in the scope of public administration and legislation that supports it will be made, as well as a detailed study on the aforementioned decree in contrast with the principles of legality and efficiency. Data from the Secretariat for Infrastructure and Environment of the State of São Paulo and the Ministry of Transparency and Brazilian Office of the Comptroller General (CGU) will support this study and its findings. The consensus meets the demands of the constituent lawmaker and is enshrined in Brazilian legislation. It allows citizens to engage in resolving conflicts and reduces judicialization as well. The opening of a bargaining phase in the procedure related to the imposition of environmental fines brings efficiency to it, increases the collection, and makes it more effective in repairing environmental damage. The traditional, repressive, and imposing method has not been efficient in collecting environmental fines. The Federal Decree fulfils the consensus in the field of environmental supervision and is in conformity with articles 37 and 225 of the Brazilian Federal Constitution. The bargaining does not revolve around the environmental asset to be repaired or the duty to comply with

environmental standards so that there is no provision for the protected asset. In addition, the decree encourages the payment of the fine and its direct conversion into environmental services. Hence, it speeds up environmental repair and reduces the conflict between citizen and State. This is an advance that should be encouraged.

### **KEYWORDS**

consensus, environmental conflicts, legality, efficiency

## **NOTAS**

<sup>1</sup> Poderá ainda ser aplicado um desconto de 50% quando o pedido de conversão for apresentado até a decisão de primeira instância, ou de 40% quando for apresentado até decisão de segunda instância, conforme artigo 143, § 2.º, do Decreto nº 6.514/2008.