

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

KETLIN KISTE GONÇALVES PEREIRA

ANÁLISE DA CONCILIAÇÃO COMO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE
CONFLITO EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS

CURITIBA

2021

KETLIN KISTE GONÇALVES PEREIRA

ANÁLISE DA CONCILIAÇÃO COMO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE
CONFLITO EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS

Trabalho apresentado ao curso de Pós Graduação em Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental

Orientador: Prof. Me. João Pedro Ruppert Krubniki

CURITIBA

2021

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar o instituto da conciliação como instrumento para a resolução efetiva de conflitos ambientais em processos administrativos. Para isso, analisa-se os meios alternativos de resolução de conflitos e a consensualidade na Administração Pública para então verificar a eficácia da conciliação ambiental observando instrumentos existentes na legislação brasileira. A elaboração do estudo contou com revisão bibliográfica e dados estatísticos a respeito da prática conciliatória nos processos administrativos. Com isso, verificou-se que a autocomposição dos conflitos é tema relevante nos processos administrativos para a resolução pacífica de relações jurídicas. Nesse cenário, observou-se a possibilidade cada vez mais concreta dessa medida ser adotada na tutela de conflitos, afastando a judicialização, com o propósito de solucionar os litígios ambientais de maneira não contenciosa.

Palavras-chave: Conflitos Ambientais. Conciliação. Processo Administrativo Ambiental.

ABSTRACT

This article aims to analyze the conciliation instrument in resolving environmental conflicts in administrative proceedings. Based on this assumption, it is seeking to understand the use of alternative means of dispute resolution and consensus in Public Administration, in order to verify the efficacy of environmental conciliation available in Brazilian law. The development of the research was based on a bibliographical review and have statistical data on the conciliatory practice in administrative proceedings. By these means, it has been checked that self-composition of conflicts is a relevant issue in administrative proceedings to peaceful resolution of legal relations. In this scenario, was observed the concrete possibility of this measure being adopted in the protection of conflicts, thereby removing the possibility the judicialization of demands, with the purpose of resolving environmental disputes in a non-contentious manner.

Key Words: Environmental Conflict; Conciliation. Environmental administrative proceeding.

1 INTRODUÇÃO

A conciliação é um instrumento alternativo aos métodos jurisdicionais de resolução de conflitos, e o presente estudo visa analisá-lo sob a ótica dos processos administrativos ambientais.

Para isso, serão explorados os institutos normativos acerca do tema, primeiramente com as normas vigentes que tratam sobre a temática dos meios de heterocomposição de conflitos, como a arbitragem, a conciliação e a mediação e a correspondente possibilidade de aplicação em processos administrativos ambientais.

Quanto a este ponto, são traçados comentários sobre a eficácia dos programas de conciliação ambiental, sobretudo do Núcleo de Conciliação Ambiental (NCA), e o de Conciliação Ambiental Paulista.

Com essa análise, pretende-se explorar as modalidades alternativas de resolução de conflitos e associá-las aos processos administrativos ambientais, na busca de concluir se a conciliação é um mecanismo eficaz para a solução dos conflitos ambientais ou, alternativamente, se ela se mostra como um instrumento inadequado, devido às características do bem jurídico ambiental.

2 MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E A INDISPONIBILIDADE DO DIREITO AMBIENTAL

Os meios alternativos de resolução de conflitos não são instrumentos inovadores na atividade jurídica, no entanto, ganharam força com o Código de Processo Civil de 2015, por meio da regulamentação da matéria, que trouxe um forte incentivo institucional que visa a difusão da prática e o aperfeiçoamento normativo desses mecanismos, garantindo a realização de audiências de conciliação ou de mediação em processos cíveis.

Em virtude do sobrecarregamento do Poder Judiciário, os meios consensuais de resolução de conflitos têm ganhado espaço no meio jurídico, com o intuito de solucionar a crescente gama de litígios advindos da sociedade, proporcionando vários benefícios, sobretudo a celeridade.

É nesse sentido que o Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105 de 2015) institui no art. 3º, §2 da Lei que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. Também estabelece que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Sendo o Estado detentor do poder de solucionar os conflitos, deve proporcionar o acesso à justiça, ainda que seja de uma forma inovadora, ao criar ou aceitar novos instrumentos paralelos à atividade jurisdicional.¹

Inicialmente, é viável argumentar que a aplicabilidade de meios alternativos de resolução de conflitos em processos ambientais colabora e converge com princípios constitucionais. Nesse sentido, é possível notar a viabilidade do instrumento quando se observam os reflexos da morosidade do Poder Judiciário nas análises processuais. Empregando aos casos ambientais, a ineficiência da justiça pode levar à perpetuação do dano e à demora na sua proteção.²

Assim, quanto antes o perigo da ocorrência do dano for afastado ou mesmo reparado, a proteção ao meio ambiente se torna mais eficiente e sustentável, de modo a garantir a proteção ambiental para as presentes e futuras gerações.

Com a finalidade de analisar como os conflitos ambientais poderiam ser resolvidos com os meios alternativos aos processos judiciais, é preciso entender os instrumentos alternativos de resolução de conflitos e o eventual conflito que podem ensejar com a indisponibilidade do bem jurídico ambiental.

Ao se deparar com a natureza difusa e indisponível do bem ambiental, pode se argumentar que as causas ambientais não estariam sujeitas a esses mecanismos, devido ao caráter transindividual do Direito Ambiental, não sendo possível a transação. No entanto, a Constituição Federal permite que direitos individuais sejam pactuados, possíveis de serem discutidos nas esferas fora do

¹ SARTORI, Maria Betânia Medeiros. **A mediação e a arbitragem na resolução dos conflitos ambientais**. Revista Direitos Culturais, Santo Ângelo, v.6, jan./jun. 2011. p. 93.

² Idem. p. 92.

Poder Judiciário. Assim, discute-se a aplicabilidade desses instrumentos alternativos ante a indisponibilidade de negociar um direito que é de todos e a possibilidade de se dirimir esses conflitos fora dos processos coletivos de âmbito judicial.

2.1. Arbitragem

A arbitragem é uma modalidade de heterocomposição de conflitos, consistente na “técnica de solução de conflitos mediante a qual os conflitantes buscam em uma terceira pessoa, de sua confiança, a solução amigável e ‘imparcial’ do litígio”.³

Esse instituto é regulamentado pela Lei 9.307 de 1996, a qual institui que o conflito será decidido por um árbitro escolhido pelas partes e a decisão proferida terá eficácia de título executivo.

No Brasil, não há muitas disposições favoráveis aos meios alternativos para dirimir questões ambientais, no entanto, alguns autores⁴ são favoráveis à arbitragem quando se trata de responsabilidade dos danos ambientais causados, quando o caráter patrimonial da relação em conflito fica mais evidente.⁵

Nessa perspectiva, nota-se a possibilidade de aplicabilidade do instrumento da arbitragem administrativa na Lei de Recursos Hídricos (9.433/97). O art. 32 de mencionada lei dispõe:

Art. 32. Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os seguintes objetivos:
(...)
II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;

Nessa toada, os conflitos do direito de uso de água passam por instâncias administrativas do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos,

³ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2019. p. 208.

⁴ Autores como: Flávia Franguetto, Rosana Siqueira Bertucci.

⁵ SARTORI, Maria Betânia Medeiros. **A mediação e a arbitragem na resolução dos conflitos ambientais**. Revista Direitos Culturais, Santo Ângelo, v.6, jan./jun. 2011. p. 95.

como as agências e comitês de bacias. Verifica-se assim, um cenário com tendência de ampliar o acesso para resolução de conflitos ambientais.

2.2. Mediação e conciliação

Diferentemente da arbitragem, a mediação e a conciliação são formas de autocomposição. A mediação, prática mais simples que a arbitragem, na qual envolve um mediador, que promove a escuta das partes em conflito, conduzindo-as num diálogo de modo a fomentar as possíveis soluções a serem levantadas pelas próprias partes. Na conciliação, conta-se com o terceiro imparcial, que além de facilitar o diálogo entre as partes, pode sugerir soluções com a finalidade de pôr fim ao litígio, tendo uma participação mais ativa no processo de negociação.⁶

Ambas as modalidades podem ser utilizadas em durante um processo judicial ou extrajudicialmente. Quando há um litígio em curso no Poder Judiciário, o mediador e o conciliador se tornam auxiliares da Justiça, e são sujeitos às regras processuais cabíveis, como por exemplo, impedimento e suspeição.⁷

Fora da esfera litigiosa, as modalidades poderão acontecer nas esferas pública e privada. Na esfera pública temos como exemplos as câmaras públicas institucionais, ou Ordem dos Advogados do Brasil (art. 42 e 43 da Lei 13.140/2015). Em ambiente privado, em câmaras privadas ou com um viés mais informal, em escritórios de advocacia, por exemplo.”⁸

Para entender qual seria a melhor modalidade de autocomposição em um caso concreto, a lei apresenta uma faculdade. À luz do art. 165, §3º do Código de Processo Civil, a mediação é indicada nos casos em que exista uma relação prévia entre as partes. Em contrapartida, a conciliação é indicada preferencialmente nos casos que não houver vínculo anterior entre as partes, segundo o art. 165, §2º da referida norma.

⁶ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2019. p. 326.

⁷ Vide arts. 148, II, 170 e 173, II do CPC.

⁸ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2019. p. 327.

Desse modo, certifica-se que as modalidades de autocomposição são muito semelhantes, com leves variáveis que as distinguem. No entanto, os princípios que regem essas modalidades são de supra importância e merecem destaque para entender a aplicabilidade do método de autocomposição na esfera administrativa federal ambiental.

2.3 Compromissos comuns que regem a mediação e a conciliação

As modalidades apresentadas nos tópicos acima são regidas por princípios. Segundo Fredie Didier Jr., os princípios que se destacam nessas relações são: princípio da independência, da imparcialidade, do autorregramento da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

A independência rege a atuação dos profissionais que têm o dever de atuar com liberdade, sendo permitido recusar, suspender ou interromper a sessão se não visualizar condições ideais para o bom andamento da negociação.

A imparcialidade dita que o mediador ou conciliador não podem ter qualquer espécie de conflito de interesse. É um reflexo do princípio da impessoalidade⁹, ainda, a pessoa designada para atuar como mediador possui o dever de revelar às partes, antes da aceitação da função, qualquer fato ou circunstâncias que possam suscitar dúvida justificada em relação a sua imparcialidade para mediar o conflito, podendo ser recusado por qualquer delas.¹⁰

O princípio do autorregramento da vontade, segundo o autor, é corolário da liberdade.¹¹ É um princípio pensado para reforçar que as partes tenham a liberdade de definir a melhor solução para o seu conflito. Em consonância, é

⁹ A administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. Malheiros. São Paulo. 2015. p. 117.

¹⁰ Art. 5º da Lei 13.140/2015 e DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2019. p. 329.

¹¹ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2019. p. 329.

vedado ao mediador e conciliador promover qualquer atitude que desencadeie o constrangimento das partes.

A confidencialidade se estende a todas as informações produzidas durante a sessão de conciliação e mediação, as quais não poderão ser utilizadas para fim diverso daquele proposto por expressa deliberação das partes (art. 166¹²). Esse princípio converge com o dever de sigilo profissional, não sendo permitido divulgar ou depor acerca dos fatos narrados nas sessões.¹³

Por fim, os princípios da oralidade e informalidade andam juntos e orientam a boa condução do acordo. Nesse sentido, o mediador e conciliador devem se comunicar em linguagem simples e acessível e não devem usar nenhum tipo de roupa solene (veste talar, toga etc.). É conveniente que a negociação se realize em ambiente tranquilo, se possível sem barulho, em mesa redonda e com as paredes pintadas com cor clara. Todos são aspectos cênicos são importantes, pois permitem um diálogo mais franco, reforçando a oralidade e a informalidade.¹⁴

Neste tópico foi possível observar mecanismos alternativos de resolução de conflitos que possibilitam e reforçam o sentido sustentável na atividade

¹² BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 51, p. 1-51, 17 mar. 2015.

¹³ Os arts. 30 e 31 da Lei n. 13.140/2015 regulam o dever de confidencialidade na mediação, prevendo, porém, algumas exceções: ". Art. 30. Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação. § 1º O dever de confidencialidade aplica-se ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação, alcançando: I - declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito; II - reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação; III - manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador; IV - documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação. § 2º A prova apresentada em desacordo com o disposto neste artigo não será admitida em processo arbitral ou judicial. § 3º Não está abrangida pela regra de confidencialidade a informação relativa à ocorrência de crime de ação pública. § 4º A regra da confidencialidade não afasta o dever de as pessoas discriminadas no caput prestarem informações à administração tributária após o termo final da mediação, aplicando-se aos seus servidores a obrigação de manterem sigilo das informações compartilhadas nos termos do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. Art. 31. Será confidencial a informação prestada por uma parte em sessão privada, não podendo o mediador revelá-la às demais, exceto se expressamente autorizado". DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2019. p. 330.

¹⁴ Idem.

jurisdicional e os princípios regentes nos exercícios desses mecanismos de solução de conflitos, sobretudo quando se trata das modalidades de autocomposição.

3 CONCILIAÇÃO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS

Apresentadas as modalidades alternativas de solução de conflitos, é preciso entender se essas possibilidades podem ser aplicadas em procedimentos regidos pela Administração Pública.

Diante disso, o presente tópico se propõe a explorar a consensualidade na Administração Pública e como isso reflete nos conflitos ambientais. Por fim, apresenta as modalidades existentes de autocomposição na esfera administrativa ambiental, em âmbito federal e estadual.

3.1. Consensualidade na Administração Pública

A consensualidade envolvendo a Administração Pública é tema que emerge na discussão jurídica atual no que tange aos tradicionais paradigmas do Direito Administrativo. Isso porque o atual momento tem exigido da Administração Pública diretrizes diversas daquelas instituídas no passado.

A esse respeito, o histórico da positivação da proteção jurídica ambiental no Brasil demonstra que, num primeiro momento, a regulamentação ambiental era considerada como pertencente ao ramo do Direito Administrativo, parte da regulação ordinária da atividade econômica, passando a se tornar uma disciplina especializada, incorporando categorias próprias (como a sua natureza difusa e a vinculação aos riscos socioambientais) a partir da década de 1980. O que se discute, portanto, é se caberia uma “importação” da consensualidade também para o direito ambiental.

Outro fato histórico diz respeito a dogmática do Direito Ambiental ser essencialmente repressiva, formada por normas que preveem limitações e sanções aos particulares. Em uma perspectiva crítica, atualmente tem se afirmado que esse cenário de predominância da influência positivista fez com que o Direito funcionasse assente em uma perspectiva unidisciplinar, de modo que até mesmo temas tão complexos como a regulação do meio ambiente e

ordenação do território foram pensados apenas de acordo com código de lícito ou ilícito. A aplicação da conciliação aos litígios ambientais atua justamente como forma de combater essa visão positivista/punitivista, sendo esse um argumento bastante defensável para sua utilização.¹⁵

Nesse sentido, “é possível se concluir pela inefetividade da responsabilidade administrativa ambiental, tanto a partir de perspectivas puramente econômicas, como também de perspectivas institucionais e cognitivas/epistemológicas. A simples adoção de uma natureza objetiva (mesmo contrária aos fundamentos expostos anteriormente) também não implica em necessária maior efetividade do sistema sancionatório. Pelo contrário, ao passo que o direito administrativo do meio ambiente deveria estar voltado para a prevenção, a adoção da responsabilidade objetiva incentiva o comportamento oposto: o fortalecimento de um viés repressivo que ignora as prevenções.”¹⁶

Além disso, vários outros instrumentos do Direito Administrativo utilizados pela Administração Pública passaram a ser objeto de reflexão, tais como os limites da discricionariedade administrativo, o princípio da legalidade, os modelos de parceria público-privado, entre outros.¹⁷ Nessa toada, os processos administrativos também foram alvo de revisão pela Administração Pública. Pode-se observar que a ausência de efetividade do ato administrativo unilateral e, conseqüentemente, de concretização do interesse público, implicou numa reflexão sobre a necessidade de adotar a consensualidade como prática administrativa.¹⁸

Se por um lado as questões de indisponibilidade do direito público delimitam a aplicação da consensualidade, por outro, ao observar os aspectos social e econômico, a consensualidade entrega benefícios as atividades

¹⁵ PAPP, Leonardo. **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento da função promocional do direito ambiental: fundamentos teóricos, aspectos técnicos e experiências práticas**. 275 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2015. p. 100-104.

¹⁶ KRUBNIKI, João Pedro Ruppert. **Os limites e a efetividade da responsabilidade administrativa ambiental: o discurso simbólico da responsabilidade objetiva**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2019. p. 187.

¹⁷ NEVES, Cleuler Barbosa Das. FILHO, Marcílio Da Silva Ferreira. **Dever de consensualidade na atuação administrativa**. RIL Brasília a. 55 n. 218 abr./jun. 2018. p. 65.

¹⁸ Idem. p. 66.

públicas, das quais: (i) maior eficiência na concretização do interesse público; maior transparência na atuação administrativa; e (ii) maior legitimação na atuação da autoridade administrativa, enquanto haverá maiores chances de cooperação.

Também é possível ressaltar uma grande vantagem em utilizar a consensualidade na Administração Pública quando se analisa este ente como um dos principais usuários do Poder Judiciário. Isso se justifica por alguns fatores, tais quais: a própria estrutura da Fazenda Pública (administração direta e indireta), a crescente judicialização de políticas públicas, a ausência de um processo de comunicação entre administrados, e uma rigidez do vínculo de atuação à legalidade.

Nessa perspectiva, ao reconhecer que a consensualidade deve fazer parte das ações do Poder Público, percebe-se uma atuação mais proativa do Estado na qual gera um canal de comunicação mais eficiente com os administrados, na qual proporciona abertura para soluções em que se evidencie alguma vantagem para a Administração Pública.

Ao aproximar a consensualidade com o processo administrativo ambiental, pode-se demonstrar alguns mecanismos existentes no Brasil, os quais serão analisados: (i) o Programa de Conciliação Ambiental Paulista, em âmbito estadual, e (ii) o Núcleo de Conciliação Ambiental, em âmbito federal.

3.2. Núcleo de Conciliação Ambiental (NCA)

Na esfera federal, o Decreto 9.760 de 2019 inaugurou o Núcleo de Conciliação Ambiental (NCA) em esfera federal, com o intuito de incentivar a conciliação nos processos administrativos ambientais.

Conforme disposto no art. 98-A, o NCA “será composto por, no mínimo, dois servidores efetivos, sendo ao menos um deles integrante do órgão ou da entidade da administração pública federal ambiental responsável pela lavratura do auto de infração”, a fim de realizar, a “análise preliminar da autuação” e as “audiências de conciliação ambiental”.

A conciliação ambiental ocorrerá em audiência única, com o propósito de:

- a) explicar 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; d) homologar a opção do autuado por uma das soluções.¹⁹

Conforme estudado no tópico 2.3 deste trabalho, o procedimento da conciliação é regido por regras e princípios, sobretudo a atuação de um terceiro imparcial que busca auxiliar na resolução do conflito, denominado conciliador.

Ao observar a aplicação do NCA, não se vê a figura do conciliador, mas sim um de grupo composto por, no mínimo, dois servidores efetivos, dos quais ao menos um deles deve ser integrante do órgão ou da entidade da administração pública federal ambiental responsável pela lavratura do auto de infração.

Nesse cenário, o conflito de interesse parece nítido, uma vez que não há um terceiro imparcial que pode sugerir uma solução para litígio. Pergunta-se: a comissão composta para atuar como Núcleo de Conciliação Ambiental pode propor qualquer acordo?

Dentro das competências instruídas pelo art. 98-A, o Núcleo de Conciliação Ambiental pode: (i) converter multa simples em advertência, conforme dispõe art. 139, parágrafo único do Decreto 6.514 de 2008 e (ii) promover soluções legais possíveis para o encerramento do processo, como descontos em multas, conforme art. 143, §2º, do Decreto 6.514 de 2008.

A decisão da comissão que integra o NCA precisa ser fundamentada, observando as peculiaridades do caso concreto, os antecedentes do infrator e o efeito dissuasório da multa ambiental, podendo, em decisão motivada, deferir ou não o pedido de conversão formulado pelo autuado.²⁰

¹⁹ Art. 98-A, §1º, inciso II, alíneas a, b, c e d. BRASIL. Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019. Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1 - edição extra, Brasília, DF, ano 157, n. 70-A, p. 6-7, 11 abr. 2019.

²⁰ Art. 145, §1º. BRASIL. Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019. Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1 - edição extra, Brasília, DF, ano 157, n. 70-A, p. 6-7, 11 abr. 2019.

Para fins práticos, o que poderia trazer impactos substanciais nas resoluções de conflitos ambientais em ordem federal, na verdade, ficou apenas no papel. A reportagem feita pela Globo²¹ em outubro de 2020, retratou que de abril de 2019 a setembro de 2020, ou seja, em 17 meses, o IBAMA realizou apenas 5 (cinco) audiências de um total de 7.205 agendadas. Já o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) não realizou nenhuma audiência.

O levantamento de dados apresentados pela reportagem, demonstra que as audiências realizadas pelo IBAMA, resultou graficamente um percentual de 0,06% de eficácia, ou seja, um índice muito baixo em relação ao total de agendamentos.

A ineficácia do NCA em promover celeridade e acordos em esfera administrativa ambiental não foi um ponto relevante para o Partido Rede Sustentabilidade, que ajuizou, no Supremo Tribunal Federal (STF), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 592) contra o Decreto 9.760/2019. A legenda sustenta que o decreto, ao alterar norma anterior sobre a matéria (Decreto 6.514/2008), viola os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público. Alega também que “ofende o dever de proteção ao meio ambiente e a garantia ao ambiente ecologicamente equilibrado, contido no art. 225 da Constituição Federal, além do preceito fundamental da separação dos Poderes” e, “embora haja um esforço institucional para o fortalecimento das vias consensuais de solução de conflitos, a participação do Poder Legislativo é fundamental e imprescindível nesse processo. A observância das regras no Estado Democrático de Direito impõe o respeito aos ditames do processo legislativo”, defende o partido.²²

A referida ação ainda não foi julgada, mas está nas mãos do Supremo Tribunal de Federal (STF) o encargo de avaliar as disposições e confrontá-las

²¹ G1. **Partidos entram com ação no STF contra decreto de Bolsonaro que desmontou processo de cobrança de multas ambientais.** Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/10/22/partidos-entram-com-acao-no-stf-contradecreto-de-bolsonaro-que-desmontou-processo-de-cobranca-de-multas-ambientais.ghtml>. Acesso em: 23 nov. 2020.

²² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Partido questiona decreto que altera regras de processo administrativo ambiental.** Disponível em: <http://noticias.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=414102>. Acesso em: 19 jan. 2021.

com as novas perspectivas do Direito Administrativo e a as características do bem jurídico ambiental – notadamente a sua indisponibilidade e sua natureza difusa.

Enquanto isso, pode-se concluir que a modalidade de conciliação criada pelo Decreto 9.760 se mostrou ineficaz, quando observado o baixo número de audiências realizadas, mas também por apresentar um problema estrutural, já que vai de encontro com os princípios que regem a autocomposição, conforme exposto ao longo do trabalho.

3.3. Programa de Conciliação Ambiental Paulista

O Decreto 9.760/2019 buscou introduzir no âmbito normativo a conciliação em processos administrativos federais. No entanto, é possível verificar que o instrumento vem sendo utilizado em esfera estadual, como o Programa de Conciliação Ambiental Paulista, que abrange todo o Estado de São Paulo.

O Programa de Conciliação Ambiental Paulista teve início em 2014, tendo como marcos referenciais o Decreto Estadual nº 60.342 de 2014 e a Resolução SMA nº 51 de 2014.²³

O objetivo desse programa é garantir celeridade nos processos administrativos relacionados aos Autos de Infração Ambiental, oportunizando um atendimento ambiental de caráter conciliatório.²⁴

Além disso, o art. 2º da Resolução SMA nº 51, de 05 de junho de 2014, expõe os objetivos e diretrizes do Programa, para criar espaços descentralizados de conciliação e atendimento dos autuados por infrações ambientais em todo o Estado de São Paulo. Desta forma, busca-se promover o acesso às informações relativas às normativas ambientais e à conduta ambiental legal.

A gestão e a coordenação foram estruturadas nos moldes do artigo 3º da referida Resolução, que determinou que as conciliações serão realizadas por um

²³ MOURA. Carolina Mângia Marcondes de. **Proposição de melhorias ao processo de implementação do Núcleo de Conciliação Ambiental (NUCAM) na administração pública federal**. Trabalho apresentado ao Ciclo de Formação em Gestão para Resultados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. ICMBio. 2020. p. 37

²⁴ Art. 2º. **RESOLUÇÃO SMA Nº 51, DE 05 DE JUNHO DE 2014**. Publicada no DOE de 06-06-2014. Seção I, pág 35.

Comitê Gestor composto por 2 (dois) representantes da Coordenadoria de Fiscalização Ambiental, 2 (dois) representantes da Polícia Militar ambiental e 1 (um) representante da Coordenadoria de Educação Ambiental, mediante convite.²⁵

Quanto ao procedimento, o Decreto nº. 60.342 de 2014, definiu que o Atendimento Ambiental terá início com a lavratura do Auto de Infração Ambiental, pela Polícia Militar Ambiental ou pela Coordenadoria de Fiscalização Ambiental, com a identificação do autuado a descrição das infrações administrativas verificadas, e os dispositivos legais infringidos, culminando na aplicação das penalidades cabíveis.²⁶ A norma ainda prevê que o atendimento será realizado no prazo de 10 (dez) a 40 (quarenta) dias após a lavratura do Auto de Infração, porém o prazo máximo pode ser prorrogado, motivadamente, por até 20 (vinte) dias, na impossibilidade de seu atendimento pela Administração.²⁷

O Decreto 64.556 de 2019 abrange o procedimento de forma pormenorizada, complementando os objetivos e diretrizes estipulados anteriormente, por exemplo, inovando nos procedimentos administrativos oferecendo a possibilidade de o Atendimento Ambiental ocorrer também de forma digital.

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 autuação”²⁸

O programa promove benefícios quando verificado o arrependimento do autuado, manifestado pela adesão e participação nas ações de reeducação e,

²⁵ JUNIOR, José Wamberto Zanquim. **A conciliação ambiental e o atendimento ambiental no Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, 2016. p. 52

²⁶ Art. 3º SÃO PAULO, **Decreto nº 60.342, de 4 de abril de 2014**.

²⁷ Art. 7º. SÃO PAULO, **Decreto nº 60.342, de 4 de abril de 2014**. Dispõe sobre o procedimento para imposição de penalidades, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SEAQUA, e dá outras providências. São Paulo, 4 de abril de 2014.

²⁸ Art. 10. SÃO PAULO, **Decreto nº 64.456, de 10 de setembro de 2019**. Dispõe sobre o procedimento para apuração de infrações ambientais e imposição de sanções, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA, e dá providências correlatas. São Paulo, 10 de setembro de 2019.

quando couber, pela concordância com as medidas propostas de recuperação do dano ou regularização da atividade objeto da autuação, das quais podem ser oferecidos: (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 (iii) Conversão de multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.²⁹

As sessões de Atendimento Ambiental em São Paulo ocorrem em 30 (trinta) pontos, divididos entre Centros Técnicos Regionais de Fiscalização (CTRF)³⁰, que por analogia, poderiam ser comparados a comarcas judiciárias, nas quais os centros são competentes para realizar o atendimento de municípios próximos.

Assim, foi apresentado a possibilidade de aplicação da consensualidade nos processos administrativos ambientais, em âmbito estadual, a partir de um programa que apresenta objetivos da celeridade e promulgação de conhecimento ambiental.

CONCLUSÃO

Em um cenário no qual o meio ambiente tomou espaço e prioridade nas discussões entre entes públicos e privados, houve a necessidade e a reflexão de entender o comportamento de instrumentos alternativos de resolução de conflitos ambientais.

Assim, pode-se observar que mesmo se tratando de um direito difuso, ou seja, pertencente a toda uma sociedade, sendo impossível delimitar sujeitos únicos de direito, os instrumentos alternativos podem ser aplicados na arbitragem, mediação ou conciliação, respeitando as diretrizes legais.

²⁹ Art. 13. SÃO PAULO, **Decreto nº 64.456, de 10 de setembro de 2019**. Dispõe sobre o procedimento para apuração de infrações ambientais e imposição de sanções, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA, e dá providências correlatas. São Paulo, 10 de setembro de 2019.

³⁰ JUNIOR, José Wamberto Zanquim. **A conciliação ambiental e o atendimento ambiental no Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, 2016. p. 56

Se tratando de arbitragem, as disposições internacionais promovem um avanço nos conflitos. Mas em território nacional, foi possível identificar a aplicação do instrumento quando verificada a atuação dos comitês de bacias em conflitos sobre de uso de água.

No que tange ao instrumento de conciliação, foi apresentado dois principais programas que desenvolvem os meios alternativos na busca de celeridade nos processos administrativos ambientais. Nesses casos, há previsão legal de audiência de conciliação, ou atendimento ambiental (em São Paulo) para debate do caso em questão na busca da melhor solução.

Apesar de toda a tentativa de desafogar o Poder Judiciário, buscou-se entender a efetividade da modalidade de conciliação nos processos administrativos ambientais junto ao IBAMA e restou-se demonstrado a ineficiência deste instrumento. Isso em virtude de diversos fatores: profissionalização do servidor público, quadro de funcionários disponíveis para esse atendimento, recursos financeiros, entre outros.

As ações judiciais existentes no ordenamento jurídico brasileiro, destinadas a solução das demandas ambientais, apesar do reconhecimento dos esforços e da adoção de medidas emergenciais pelo Poder Público na criação e na implementação de varas, órgãos, câmaras e justiças especializadas, não demonstram ser capazes de modificar a realidade degradante dos recursos ambientais e promover resultados expressivos que possam garantir a proteção dos recursos naturais e a recuperação dos biomas afetados, por vezes, agravados pela morosidade, baixa especialização, ausência de investimentos e de aparelhamento dos órgãos públicos.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. Revista de Direito Administrativo.** n. 232, abr.-jun., 2003, p. 1-9.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019. Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1 - edição extra, Brasília, DF, ano 157, n. 70-A, p. 6-7, 11 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 51, p. 1-51, 17 mar. 2015.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento.** 21. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2019.

ERNANDORENA, Paulo Renato. **Resolução de conflitos ambientais no Brasil: do patriarcal ao fraternal.** CENTRO DE INVESTIGACION EN ALIMENTACION Y DESARROLLO, A.C Julio - Diciembre 2012. Volumen XX, Número 40, 2012.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins).** 2. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2020.

G1. **Partidos entram com ação no STF contra decreto de Bolsonaro que desmontou processo de cobrança de multas ambientais.** Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/10/22/partidos-entram-com-acao-no-stf-contradecreto-de-bolsonaro-que-desmontou-processo-de-cobranca-de-multas-ambientais.ghtml>. Acesso em: 23 nov. 2020.

HUNGARO, Bruna de França. WOLOWSKI, Matheus Ribeiro de Oliveira. **Mediação e conciliação para a busca de soluções mais eficientes e céleres**

no âmbito ambiental. Revista Raízes no Direito. Faculdade Evangélica Raízes, Anápolis, v. 8, n. 2, p. 22-34, ago./dez. 2019.

JUNIOR, José Wamberto Zanquim. **A conciliação ambiental e o atendimento ambiental no Estado de São Paulo.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, 2016.

KRUBNIKI, João Pedro Ruppert. **Os limites e a efetividade da responsabilidade administrativa ambiental: o discurso simbólico da responsabilidade objetiva.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2019.

KRUBNIKI, J. P. R. **Análise da jurisdição como individualidade histórica frente aos meios extrajudiciais de solução de conflitos.** Âmbito Jurídico, v. 128, p. XVII, 2014.

LOPES, Carina Deolinda da Silva. PAPALIA, Francieli Bianquin Grigoletto. **Perspectivas de proteção ao meio ambiente através de câmaras municipais de mediação e conciliação.** Saber Humano, ISSN 2446-6298, V. 9, n. 14, p. 63-76 Jan./Jun. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 32. ed. Malheiros. São Paulo. 2015.

MOURA, Carolina Mângia Marcondes de. **Proposição de melhorias ao processo de implementação do Núcleo de Conciliação Ambiental (NUCAM) na administração pública federal.** Trabalho apresentado ao Ciclo de Formação em Gestão para Resultados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. ICMBio. 2020.

NEVES, Cleuler Barbosa Das. FILHO, Marcílio Da Silva Ferreira. **Dever de consensualidade na atuação administrativa.** RIL Brasília a. 55 n. 218 abr./jun. 2018. p. 63-84.

NOHARA, Irene. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2012, p. 145-224.

NOHARA, Irene. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 145-224.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. **A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, ano 8, n. 32, abril/junho/2008. p. 31-50.

PAPP, Leonardo. **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento da função promocional do direito ambiental: fundamentos teóricos, aspectos técnicos e experiências práticas**. 275 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2015.

RESOLUÇÃO SMA Nº 51, DE 05 DE JUNHO DE 2014. Publicada no DOE de 06-06-2014. Seção I, pág 35. Dispõe sobre a instituição do Programa Estadual de Conciliação Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/2014/06/resolucao-sma-51-2014/>. Acesso em 01 nov. 2020.

SÃO PAULO, **Decreto nº 60.342, de 4 de abril de 2014**. Dispõe sobre o procedimento para imposição de penalidades, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SEAQUA, e dá outras providências. São Paulo, 4 de abril de 2014. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60342-04.04.2014.html>. Acesso em 01 dez. 2020.

SÃO PAULO, **Decreto nº 64.456, de 10 de setembro de 2019**. Dispõe sobre o procedimento para apuração de infrações ambientais e imposição de sanções, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA, e dá providências correlatas. São Paulo, 10 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64456-10.09.2019.html>. Acesso em 01 dez. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

SARTORI, Maria Betânia Medeiros. **A mediação e a arbitragem na resolução dos conflitos ambientais**. Revista Direitos Culturais, Santo Ângelo, v.6, n.10, p. 89-98, jan./jun. 2011.

SILVA, Jorge Victor Cunha Barreto da. A tutela jurídica ambiental por intermédio dos compromissos de ajustamento de conduta: aspectos delicados sobre a efetividade desde instrumento para a proteção dos recursos naturais. IN: FREITAS, Gilberto Passos de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (Org.). **Sobre a efetividade da tutela ambiental**. Campinas: Millenium, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Partido questiona decreto que altera regras de processo administrativo ambiental**. Disponível em: <http://noticias.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=414102>. Acesso em: 24 jan. 2021.