

# OS MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS QUE ENVOLVEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA SEARA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS EM BUSCA DA EFETIVIDADE.

*Senise Freire Chacha<sup>1</sup>*

*Orientadora: Professora Camila Pereira Linhares<sup>2</sup>*

## RESUMO

O presente artigo tem por escopo propor a conciliação e a mediação extrajudicial na resolução consensual de conflitos ambientais envolvendo a Administração Pública, e o papel da advocacia pública na prevenção de conflitos na seara ambiental extrajudicial, com enfoque na atuação dos órgãos ambientais estaduais, especificamente com relação aos processos oriundos de infrações (Lei Federal n. 9.605/98), e propor a instituição do Núcleo Ambiental do IMASUL.

A conversão de multas ambientais em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente é um instrumento que permite o diálogo entre o autuado e o órgão ambiental, otimiza tempo, recursos, adesão na causa ambiental e a cultura da pacificação.

**Palavras-chave:** métodos alternativos de autocomposição – o papel da advocacia públicapreventiva - seara ambiental extrajudicial – conversão de multas em prestação de serviços – efetividade da política pública estadual – otimização de tempo e recursos - instituição do Núcleo Ambiental do IMASUL.

## INTRODUÇÃO

O tema a ser tratado neste artigo é instigante e desafiador, no Capítulo que se apresenta analisaremos os métodos alternativos de resolução de conflitos, que envolvem a Administração Pública, especificamente, a negociação, a conciliação e a mediação na esfera extrajudicial para melhor serem aplicados junto aos órgãos ambientais estaduais que fazem parte do SISNAMA<sup>3</sup> – Sistema Nacional do Meio Ambiente. Procuram infundir a cultura da pacificação entre os protagonistas do processo administrativo, em

1 Pós-graduada em Direito Civil pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Bacharel em Ciência Jurídicas pela Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso. Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul desde de 1990. Coordenadora Jurídica da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar desde 1990.

2 Advogada e Professora Universitária. Mestre em Instituições Sociais, Direito e Democracia. MBA em Gestão de Negócios. Capacitada para atuar em Dispute Resolution Board – DRB Foundation. Capacitada em Negociação de Harvard – CMI Interser. Capacitada em Supervisão de conflitos circulares e Justiça Restaurativa – por Kay Pranis.

3 Art. 6º. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, assim estruturado:

I - (...)

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

específico ao que diz respeito à conversão de multas em prestação de serviços ao meio ambiente<sup>4</sup>.

A esse respeito, os métodos alternativos de resolução de conflitos podem ser utilizados como instrumentos que auxiliam na implementação de políticas públicas mais efetivas, que otimizam e fortalecem a pacificação social em prol do meio ambiente economicamente sustentável/equilibrado. Método utilizado neste artigo é de revisão bibliográfica.

## **I. MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS QUE ENVOLVEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, A SEREM UTILIZADOS NA SEARA EXTRAJUDICIAL, ESPECIALMENTE JUNTO AOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS ESTADUAIS QUE FAZEM PARTE DOSISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – SISNAMA.**

### **1.1. A conciliação e a mediação extrajudicial que envolvem a Administração Pública junto aos órgãos ambientais estaduais que fazem parte do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.**

Como é notório, a Administração Pública, no uso do poder de polícia, lavra autos de infração que originam processos administrativos nos órgãos ambientais, que percorrem em sua maioria, longas vias, tanto administrativa como judicial, o que gera dispêndio de tempo, energia dos envolvidos, recursos do erário (custos administrativos e judiciais) e nem sempre atingem a finalidade essencial: uso da educação ambiental<sup>5</sup> como ferramenta de conscientização, capacitação e empoderamento do cidadão, que na qualidade de partícipe da sociedade intergeracional assume responsabilidades evitando-se a degradação do meio ambiente. Para iniciarmos a contextualização da situação, faremos breve mergulho nas normas ambientais que envolvem o tema.

Com o advento da atual Carta Magna<sup>6</sup>, o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi alçado à categoria de direito fundamental da pessoa humana, necessário não apenas à sadia qualidade de vida, mas à própria preservação da vida em nosso Planeta, cujas responsabilidades são compartilhadas entre o poder público e a coletividade, instituindo de forma inovadora a proteção do meio ambiente como princípio de ordem econômica<sup>7</sup>.

O marco inicial é a Lei Federal n. 6.938/81<sup>8</sup>, recepcionada pela Constituição Federal/88, que em seu art. 2º, inciso I, disciplina que o meio ambiente deve ser considerado um patrimônio público a ser

4 Decreto Federal n. 6.514/08, que “Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações e dá outras providências”.

5 Lei Federal n. 9.795/99, que “Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências”.

Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

6 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

7 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...) VI - defesa do meio ambiente;

8 Lei Federal n. 6.938/81, “Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”.

necessariamente assegurado e protegido, em razão do uso coletivo e o considera como “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, (art. 3º, inciso I).

Ao incursionar na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, observa-se que no art. 9º, encontram-se elencados seus instrumentos, e destaca-se o inciso IX, que trata sobre as penalidades disciplinares ou compensatórias, em razão do não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Conectando esse conceito legal ao art. 225, *caput*, da CF/88, observa-se que qualquer pessoa, física, jurídica, da iniciativa privada ou do poder público, pode ser enquadrada como poluidora e por sua vez ser responsabilizada nas esferas: civil, criminal ou administrativa (art. 225, § 3º, da CF/88), pois são independentes entre si.

No âmbito federal, a **infração ambiental** é tratada por meio da Lei n. 9.605/98, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências”. Em seu art. 70º, conceitua infração administrativa como toda ação ou omissão que transgrida as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

A utilização dos recursos ambientais, portanto, é atividade submetida ao poder de polícia do Estado que servirá de parâmetro para os limites de utilização legítimos, segundo a ordem jurídica vigente. Trata-se de poderoso instrumento de harmonização de direitos fundamentais, fazendo com que os direitos individuais sejam exercidos com respeito aos direitos de terceiros. A sua legitimidade depende da estrita observância das normas legais regulamentares, fazendo com que o agente atue dentro dos contornos estabelecidos pela regra de direito<sup>10</sup>.

Nessa senda, a competência para aplicação das penalidades administrativas por infringência às normas ambientais é comum nas três esferas de governo, sendo que a Lei Complementar n. 140/11<sup>11</sup>, em seu art. 17, conferiu prioridade ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização quanto à lavratura do auto de infração e instauração do processo administrativo, o que não afasta a competência dos demais entes federativos no uso do poder de polícia.

Recentemente, o Decreto Federal n. 6.514/08, passou por modificações significativas, por meio

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

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

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

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

10 ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 175.

11 Lei Complementar n. 140/11, “Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981”.

do Decreto n. 9.179/17<sup>12</sup>, o qual possibilita a conversão de multas em prestação de serviços ambientais, mediante assinatura de Termo de Compromisso de Conduta, independentemente da reparação dos danos ambientais caso tenha ocorrido e terá efeitos na esfera civil e administrativa, sendo que o inadimplemento do Termo implica inscrição do débito em dívida ativa e na esfera civil, execução imediata das obrigações pactuadas, por ter natureza de título executivo extrajudicial<sup>13</sup>.

A seguir teceremos breves considerações acerca das peculiaridades de cada método autocompositivo e analisaremos sobre a possibilidade de aplicação na resolução do conflito nos órgãos ambientais do SISNAMA.

## **1.2. Negociação, Conciliação e Mediação: apontamentos rasos dos conceitos e técnicas que tratam desses métodos alternativos (adequados) de composição, em busca de aprimoramento de políticas públicas mais efetivas.**

O tema política pública alcança acordos elevados quando se busca a participação dialógica e, nesse sentido, posicionou-se a autora Maria Paula ao adotar que a concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau de interpretação entre as esferas jurídica e política, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos de comunicação na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública<sup>14</sup>, incluído nesse norte os

12 Decreto Federal n. 9.179/17, “Altera o Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, para dispor sobre conversão de multas”.

Art. 146. Na hipótese de decisão favorável ao pedido, as partes celebrarão termo de compromisso, que estabelecerá os termos da vinculação do autuado ao objeto da conversão de multa pelo prazo de execução do projeto aprovado ou de sua cota-parte no projeto escolhido pelo órgão federal emissor da multa

§ 1º O termo de compromisso conterá as seguintes cláusulas obrigatórias:

I - nome, qualificação e endereço das partes compromissadas e de seus representantes legais; II - serviço ambiental objeto da conversão;

III - prazo de vigência do compromisso, que será vinculado ao tempo necessário à conclusão do objeto da conversão que, em função de sua complexidade e das obrigações pactuadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de dez anos, admitida a prorrogação, desde que justificada;

IV - multa a ser aplicada em decorrência do não cumprimento das obrigações pactuadas; V - efeitos do descumprimento parcial ou total do objeto pactuado

VI - reparação dos danos decorrentes da infração ambiental, caso existentes; e VII - foro competente para dirimir litígios entre as partes.

§ 2º Na hipótese da conversão prevista no inciso I do caput do art. 142-A, o termo de compromisso conterá: I - a descrição detalhada do objeto;

II - o valor do investimento previsto para sua execução; III - as metas a serem atingidas; e

IV - o anexo com plano de trabalho, do qual constarão os cronogramas físico e financeiro de implementação do projeto aprovado.

§ 4º A assinatura do termo de compromisso suspende a exigibilidade da multa aplicada e implica renúncia ao direito de recorrer administrativamente.

§ 5º A celebração do termo de compromisso não põe fim ao processo administrativo e o órgão ambiental monitorará e avaliará, a qualquer tempo, o cumprimento das obrigações pactuadas.

§ 6º A efetiva conversão da multa se concretizará somente após a conclusão do objeto, parte integrante do projeto, a sua comprovação pelo executor e a aprovação pelo órgão federal emissor da multa

§ 7º O termo de compromisso terá efeito nas esferas civil e administrativa.

§ 8º O inadimplemento do termo de compromisso implica:

I - na esfera administrativa, a inscrição imediata do débito em dívida ativa para cobrança da multa resultante do auto de infração em seu valor integral, acrescido dos consectários legais incidentes; e

II - na esfera civil, a execução judicial imediata das obrigações pactuadas, tendo em vista seu caráter de título executivo extrajudicial.

13 Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título: (...) III - a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza;

14 BUCCI, Maria Paula Dallari, Direito Administrativo e políticas públicas – São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241 e 242.

métodos consensuais de resolução de conflitos.

Nesse desiderato, o direito de acesso à justiça, insculpido no art. 5º, XXXV, da CF/88, que implica em acesso à ordem jurídica justa e as soluções de conflitos, ocorre de forma corrente e progressiva, em prol de pacificação social, aperfeiçoando mecanismos, em especial, dos consensuais como a negociação, conciliação e a mediação, evitando a excessiva judicialização dos conflitos e quantidades significativas de recursos e execução de sentenças.

No mesmo norte é a lição do Professor Kazuo Watanabe<sup>15</sup>:

O **princípio de acesso à justiça**, inscrito no n. XXXV do art. 5º, da Constituição Federal, não assegura apenas o acesso formal aos órgãos judiciários, e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o **o acesso à ordem jurídica justa**, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial o Poder Judiciário. Assim cabe ao Judiciário não somente organizar os serviços que são prestados por meios de processos judiciais, como também aqueles que socorram cidadãos de modo mais abrangente, de solução por vezes de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania, e até mesmo de simples palavras de orientação jurídica. Mas é, certamente, na solução dos conflitos de interesses que reside a função primordial, e para desempenhá-la cabe-lhe organizar não apenas os serviços processuais como também, e com grande ênfase, os serviços de solução de conflitos, pelos mecanismos alternativos à solução adjudicada por meio de sentença, em especial dos meios consensuais, isto é, da mediação e da conciliação”.

É válido pontuar que essa política pública criada há mais de 10 anos, voltada a soluções dos conflitos nasce não somente da necessidade de desafogar o Poder Judiciário, mas, especialmente, para que as partes sejam atores desse processo inovador, onde seus interesses sejam atingidos, preservando o entendimento e relacionamento entre elas, onde possam compartilhar responsabilidades, em prol de uma justiça coexistencial, cujos métodos sejam incorporados na sociedade brasileira, que passa por momentos sérios de crise econômica, social, ambiental e sanitária, propiciando o acesso à justiça de forma pacificadora, adequada, eficiente e tempestiva.

Vários normativos editados nos últimos anos, encontram-se em sintonia com os fundamentos da política judiciária instituída pela Resolução n. 125/10, dentre estes, destacam-se: a Lei Federal n. 13.105/15, que trata do CPC/15 (arts. 3º, §§ 2º e 3º<sup>16</sup>, e art. 174<sup>17</sup>); a Lei Federal n. 13.129/15 (altera alguns dispositivos da Lei Federal n. 9.307/96 - Arbitragem); Lei Federal n. 13.140/15, que regulamenta o instituto da mediação e ainda trata, em seu Capítulo II, da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público (arts. 32 a 40) com previsão de câmaras de prevenção e resolução administrativa

15 WATANABE, Kazuo, Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses, in PELUZO, Min, Antonio Cezar e RICHA, Morgana de Almeida (Coords.). Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional, Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.3.

16 Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º (...)

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º 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.

17 Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

- I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;
- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;
- III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

de conflitos; a própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 26<sup>18</sup> da LINDB), com as recentes alterações da Lei Federal n. 13.655/18, regulamentada pelo Decreto Federal n. 9.830/19 e a Lei Federal n. 14.133/21 (Lei de Licitações).

A respeito desses métodos, as Professoras Beatriz Bovendorp e Camila Linhares<sup>19</sup> lecionam:

(...) esses métodos caracterizam uma tendência moderna e têm sido mundialmente utilizados em escalas crescentes, dentro da ótica de uma cultura participativa, onde o cidadão passa a ocupar papel relevante ao protagonizar soluções mais adequadas, eficientes e apropriadas para suas questões e conflitos. Estamos construindo toda uma cultura dialógica e participativa, de cooperação entre os envolvidos diante dos interesses comuns.

Nesse cenário, o advogado da atualidade, com mudança de mentalidade e quebra de paradigmas, deve exercer o papel de pacificador da sociedade, contribuindo para o acesso à justiça, conforme preceitua, o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil<sup>20</sup>, em seu art. 2º, inciso VI, afirmando que o advogado deve “estimular, a qualquer tempo, a conciliação e a mediação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios”.

Para que os advogados tenham essa conduta colaborativa é necessário conhecimento acerca do manejo de mecanismos consensuais, cujos saberes serão ecoados pela forma que conduzem com as partes a solução dos conflitos, sendo que diante das controvérsias, alguns fatores são indispensáveis, dentre estes: a realização de diálogo prévio com as partes; ciência da real causa do litígio; o que se pede; as circunstâncias do pedido; os legítimos interesses; o direito aplicável e as alternativas que devem ser usadas nestes meios com vistas a explorar as possibilidades de ganhos mútuos.

Nessa linha de raciocínio, a Professora Fernanda Tartuce<sup>21</sup> leciona:

(...) Em certas hipóteses, percebendo as limitações decorrentes das poucas razões de seu cliente, é importante que o advogado cogite com ele sobre as vantagens de assumir responsabilidades e evitar derrotas públicas em juízo, promovendo reflexão sobre a pertinência de adoção de meios consensuais; nesse cenário, o advogado deve e pode funcionar como um eficiente agente da realidade.

A intenção não é esgotar o tema, e, sim, realizar um sobrevoo acerca dos métodos alternativos de resolução de conflitos e suas particularidades, com a finalidade de se fazer um aprofundamento na promoção e a viabilidade de políticas públicas consensuais por parte da Administração Pública.

18 Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial

§ 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – (VETADO)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 2º (VETADO).

19 LINHARES, Camila; BOVENDORP, Beatriz. *Gestão de conflitos na atualidade*. Belo Horizonte, 2018, no prelo.

20 Resolução n. 02/2015, “Aprova o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB”.

21 TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 5ª. ed. ver. Atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método: 2019, p.110.

## A Negociação, nas palavras do Professor Carlos Eduardo de Vasconcelos<sup>22</sup>:

O que é negociação? É o planejamento e o monitoramento, sem a interferência de terceiros, envolvendo pessoas, problemas e processos, na transformação ou restauração de relações, na solução de disputas ou troca de interesses. A negociação, em seu sentido técnico, deve estar baseada em princípios. Deve ser cooperativa, pois não tem objetivo eliminar, excluir ou derrotar a outra parte. Nesse sentido, a negociação cooperativa, dependendo da natureza da relação interpessoal, pode adotar o método integrativo (para relações continuadas e com vistas a ampliar os campos de atuação comum) ou o distributivo (para relações episódicas, quando se busca compartilhar os bens materiais e imateriais em negociação). Em qualquer acordo busca-se um acordo de ganhos mútuos.

A **Negociação** é um método autocompositivo direto, em que as partes são protagonistas na construção da solução de maneira consensual, podendo haver, inclusive, a contratação de especialista em negociação.

No Manual de Mediação Judicial<sup>23</sup>, destacam-se algumas das **vantagens** inseridas no **método da Negociação**: as partes escolhem o momento e local da negociação; determinam como se dará a negociação; podem suspender ou abandonar ou recomeçar as negociações; estabelecem os protocolos dos trabalhos na negociação; a negociação pode abranger valores ou questões diretamente ligadas à disputa e variam significativamente, quanto à matéria e a forma.

No Brasil, um dos perfis que se utiliza é o Projeto de Negociação de Harvard<sup>24</sup>, cujo método é baseado em princípios, que pode ser reduzido a quatro pontos básicos: 1) separe as **pessoas** dos problemas; 2) concentre-se nos **interesses** e não nas posições; 3) gere **opções** de Ganho Mútuo e 4) insista em **critérios**.

E como aplicar esse método, quando envolve a Administração Pública? A respeito desse tema entende Mauricio Morais Tonin<sup>25</sup>:

Para que a solução do conflito por meio de negociação seja válida, deve, inicialmente, observar os critérios da negociabilidade subjetiva – pessoa capaz e a Administração Pública direta e indireta – e da negociabilidade objetiva – direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação, tanto no âmbito judicial como extrajudicialmente.

Além disso, como qualquer atividade que envolva o Poder Público, deve ser consentânea com os princípios gerais da Administração Pública, dentre os quais estão a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, para citar aqueles previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. (...)

**Assim, são necessários procedimentos claros, prevendo autoridade competente, como são identificados os casos semelhantes e os critérios objetivos para a celebração dos acordos. Tais procedimentos e critérios deverão ser estabelecidos por lei ou regulamento – atos normativos editados pelos órgãos competentes. Em outras palavras, faz-se necessário um processo adequado.**

A Administração Pública resolve diversos conflitos diariamente através de negociação. Os interessados são recebidos pessoalmente, ou mesmo por telefone, por servidores e autoridades pública para dialogarem sobre controvérsias relativas a demandas individuais e coletivas. Mas nem sempre

22 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. Mediação de conflitos e práticas restaurativas, 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018, p. 48.

23 BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Azevedo, André Gomma de (Org.), Manual de Mediação Judicial, 6ª. Edição (Brasília/DF: CNJ), 2016, p.20.

24 FISHER, Roger Como chegar ao sim [recurso eletrônico] /Roger Fisher, William Ury, Bruce Patton; tradução de Rachel Agavino, - Ed. rev. e atual – Rio de Janeiro: Sextante, 2018, p.24.

25 TONIN, Mauricio Morais, Arbitragem, mediação e outros métodos de solução de conflitos envolvendo o poder público, São Paulo: Almedina, 2019, item 3.6, Negociação com a Administração Pública, p. 176 e 193.

essa via de comunicação está aberta a todos os interessados. É preciso democratizar o acesso à tentativa de composição consensual de conflitos com a Administração. (...)

Normalmente, a negociação ocorre administrativamente, fora do Judiciário. Um ambiente ideal para a implementação da negociação com a Administração é o das câmaras administrativas de solução de conflitos, que podem admitir tanto a conciliação como a negociação direta entre os interessados, sem o terceiro facilitador. (g.n.)

**Está evidenciada a possibilidade de conciliação junto aos órgãos ambientais, devendo estar presentes os seguintes requisitos: i)** análise prévia acerca da vantagem e viabilidade jurídica; **ii)** a análise deve ser realizada em processo administrativo; **iii)** observância da negociabilidade subjetiva – pessoa capaz e servidor da Administração Pública direta e indireta com poderes para celebrar acordo; **iv)** negociabilidade objetiva: direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam a transação; **v)** motivação do ato – legalidade; **vi)** edição de ato regulamentar das condições e parâmetros objetivos para celebração de acordos a respeito de determinada controvérsia repetitiva, quando for o caso<sup>26</sup>.

Salienta Fernanda Tartuce<sup>27</sup> sobre a autocomposição, que esta é um gênero que engloba as espécies: unilateral e bilateral, sendo que cada uma possui suas subespécies: a renúncia, a desistência ou o reconhecimento jurídico do pedido. A autocomposição unilateral depende de ato a ser praticado por uma das partes em sua seara de disponibilidade. Com relação a autocomposição bilateral se realiza com a participação dos envolvidos na situação controvertida. A autora menciona a autocomposição bilateral via negociação e cita como exemplo o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), fixado na Lei de Ação Civil Pública (Lei Federal n. 7.347/85).

**Conciliação** é método autocompositivo indireto, onde as partes tentam entrar em conciliação com a ajuda de um terceiro capacitado e imparcial (conciliador), que por meio de técnicas adequadas os estimula à busca de saídas, ou seja, solução do conflito ou acordo. Na conciliação privada nem sempre o conciliador tem formação jurídica, enquanto na esfera pública, a conciliação é regida pelo CPC/15.

Interessante, pontuar que com o advento do Código de Processo Civil/15, ocorreu um estímulo para que a Conciliação seja efetivada, em qualquer estado em que se encontrar o processo (art. 3º, parágrafo 3º e art. 334).

A Mediação na Administração Pública encontra-se regulada pelos arts. 32 a 40 da Lei Federal n. 13.140/15, a qual instituiu um relevante mecanismo na solução de conflitos envolvendo os entes públicos, ao inserir o Capítulo II, denominado “Autocomposição de Conflitos em que for Parte Pessoa Jurídica de Direito Público”, no qual estabeleceu a faculdade de criação, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: (i) dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; ii) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; e iii) **promover, quando couber a celebração do termo de conduta** (art. 32).

Nesse propósito, o instrumento a ser utilizado é o Termo de Ajustamento de Conduta, inserido em nosso sistema jurídico por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 221, da Lei Federal n.

<sup>26</sup> TONIN, Op.cit., item 3.4, Requisitos de Validade da Solução Negociada, p. 178.

<sup>27</sup> Op.cit., p.36-56.



8.069/90), posteriormente incorporado à Lei de Ação Civil Pública (Lei Federal n. 7.347/85) pelo art. 113 do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal n. 8.078/00).

Interessante esclarecer que os órgãos integrantes do SISNAMA estão autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, Termo de Compromisso, seja com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, **para que possam promover as necessárias correções de suas atividades, em prol das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, em observância aos §§ 1º a 8º, do art. 79-A, da Lei dos Crimes Ambientais (Lei Federal n. 9.605/98).**

Nesse sentido, pode ser objeto de TAC a conversão de multas em prestação de serviços ambientais, explicitadas no art. 79-A, da Lei dos Crimes Ambientais regulamentada pelo Decreto Federal n. 6.514/08, não havendo necessidade de manifestação do MPE (se não for o tomador do compromisso), nem de homologação judicial para que tenha validade, conforme preceitua a Lei de Ação Civil Pública. Da mesma forma, o compromisso fixado no art. 26 da LINDB dispensa a manifestação ministerial e homologação judicial, exigida apenas a publicação oficial para produção de seus efeitos.

Diversas técnicas podem ser aplicadas nesses métodos, desde que estudadas e compreendidas, dentre essas destaca-se a técnica da Comunicação-Não-Violenta, desenvolvida pelo psicólogo Marshall B. Rosenberg<sup>28</sup>, que visa aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais, permitindo que as pessoas continuem humanas, mesmo em condições adversas e que consigam solucionar conflitos.

A Professora Mayara Carvalho<sup>29</sup> ao abordar sobre o tema comenta:

(...) Embora a comunicação não violenta não procure limitar as inúmeras possibilidades de contato entre seres humanos, Marshall Rosenberg sugeriu a observância de quatro passos essenciais como modo de guiar-nos no caminho. Não são propriamente regras de conduta, mas oferecem guias importantes caso estejamos um pouco confusos sobre o modo como agimos.

Esses quatro passos sugeridos seriam: a) observar de maneira consciente, discernindo onde termina o fenômeno observado e onde começa o julgamento pessoal; b) identificar os sentimentos relacionados à situação observável; c) identificar as necessidades humanas fundamentais que foram afetadas e que amparam os sentimentos observados; d) formular um pedido capaz de expressar aquilo de que gostaria naquela situação.

Essa técnica está conectada aos relacionamentos humanos e à arte de se comunicar com consciência, assumindo responsabilidades como partícipes na tessitura da paz, podendo ser utilizada de forma efetiva na contribuição de resolução de conflitos, promovendo o diálogo e a empatia entre as partes, inclusive, nas relações que envolvem a Administração Pública.

As questões ambientais, em sua maioria envolvem múltiplos e diversos sujeitos com diferentes objetivos e que terão que ser convocados para a resolução dos conflitos, sendo que os métodos a serem aplicados pela Administração Pública oportunizam diálogos entre os atores envolvidos, promovendo a pacificação e a solução do conflito, em tempo e custos menores que a judicialização.

28 ROSENBERG, Marshall B. Comunicação não-violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais; [tradução Mário Vilela]. – São Paulo: Ágora, 2006.

29 CARVALHO, Mayara, [et al], (Org.). Comunicação Não Violenta: Diálogos e reflexões. Belo Horizonte: Instituto Pazes, 2020, O DIÁLOGO COMO FERRAMENTA PARA “FAZER AS PAZES”: uma introdução à comunicação não violenta e aos compromissos toltecas, p. 26.

## II. O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA OTIMIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DERESOLUÇÃO DE CONFLITOS EXTRAJUDICIAIS, EM ESPECIAL JUNTO AOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS

### 2.1. A atuação preventiva da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul na resolução de conflitos - Câmara Administrativa de Solução de Conflitos

Relevantes alterações ocorreram nos últimos anos no que diz respeito ao Decreto Federal n. 6.514/08<sup>30</sup>, a iniciar pela instituição do Programa de Conversão de Multas Ambientais, que possibilita aos órgãos federais integrantes do SISNAMA, a conversão de multas simples (§4º do art. 72, da Lei Federal 9.605/98), em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente (art. 139, caput e § único, do Decreto Federal n. 6.514/08) e **inserindo o uso do método alternativo de resolução de conflito por meio da conciliação**, a ser estimulada pela administração pública federal, de acordo com o rito estabelecido no Decreto Federal n. 9.760/19<sup>31</sup>.

A intenção é demonstrar a importância da orientação jurídica da Advocacia Pública na implementação de políticas públicas voltadas ao meio ambiente, em especial, no uso do método da conciliação para resolução do conflito.

É interessante registrar a realidade estrutural que se apresenta no Estado de Mato Grosso do Sul, por meio da Lei Complementar n. 95/01<sup>32</sup>.

A Procuradoria-Geral do Estado é reconhecida constitucionalmente como instituição essencial à Administração Estadual, cabendo aos Procuradores do Estado, em caráter exclusivo, a representação do Estado e a defesa dos seus direitos e interesses nas áreas judicial, extrajudicial e administrativa, exercendo também a representação judicial de todas as entidades componentes da Administração Estadual Indireta<sup>33</sup>.

E nesse cenário, a atuação das Coordenadorias Jurídicas<sup>34</sup> instaladas junto às Secretarias de Estado, representadas por Procurador(es) do Estado, por meio da consultoria e assessoria jurídica, na defesa do interesse público com foco na legalidade<sup>35</sup>, eficiência e probidade dos atos administrativos, a fim de viabilizar e acelerar a implementação de políticas públicas, na forma preventiva e consensual de resolução de conflitos, em benefício da sociedade.

30 Decreto Federal n. 9.197/17, “Altera o Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, para dispor sobre conversão de multas”.

31 Decreto Federal n. 9.760/19, “Altera o Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações”.

32 Lei Complementar n. 95/01, “Dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul e o estatuto da carreira de seus membros, e dá outras providências”.

33 Art. 2º A Procuradoria-Geral do Estado é instituição essencial à Administração Pública Estadual, cabendo aos Procuradores do Estado, em caráter exclusivo, a representação do Estado e a defesa dos seus direitos e interesses nas áreas judicial, extrajudicial e administrativa e, em especial:

I - (...) IV - exercer as funções de consultoria e de assessoramento jurídico, de coordenação e supervisão técnico-jurídica do Poder Executivo e da administração indireta, bem como emitir pareceres normativos ou não, para fixar a interpretação administrativa na execução de leis ou de atos do Poder Executivo e fazer a exegese da Constituição Estadual e Federal;

34 Art. 6º São órgãos da Procuradoria-Geral do Estado:

I - Órgãos Superiores: a) (...);

e) as Coordenadorias Jurídicas de órgãos da Administração Pública;

35 Art. 37 da CF/88: “Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ( )”

Nessa sintonia, a sociedade contemporânea dá asas à nova governança e a novos mecanismos de serviços, cujo palco possibilita o diálogo estreito entre o poder público e a coletividade, a fim de atender aos interesses comuns e, nesse viés, o papel da Advocacia Pública é fundamental.

Por meio da Resolução PGE/MS/n. 242, de 30 de junho de 2017, foi criada a Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC) no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, que tem prestado serviços de relevância à população sul-mato-grossense, nas áreas de Saúde<sup>36</sup> e Precatórios<sup>37</sup>, e, em plena expansão noutras áreas<sup>38</sup>.

Para tanto, a Advocacia Pública deve estimular de forma proativa e com segurança jurídica, a implementação das vias alternativas de resolução de conflitos entre o Poder Público e os cidadãos na seara ambiental, em busca de solucionar os conflitos por meio das ferramentas disponíveis, o que implica na redução da litigância, celeridade, recomposição do patrimônio público lesado, incremento da cooperação entre as partes e promoção de sociedades pacíficas inclusivas para o desenvolvimento sustentável, aliado ao desenvolvimento econômico.

Bastante válida é a lição do Professor Juarez de Freitas<sup>39</sup>:

Nessa perspectiva, eis o conceito proposto para o princípio da sustentabilidade: trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e futuro, o direito ao bem-estar. (...) Entretanto, o desenvolvimento não precisa ser contraditório com a sustentabilidade. Claro que não. Desde que se converta num deixar envolver (desenvolver) com tudo aquilo que aprisiona e bloqueia o florescimento integral dos seres vivos. Dito de outro modo, uma vez reconcebido, o desenvolvimento pode-deve transcorrer de modo contínuo, multifacetado e emancipatório. E mais: traduz-se como legítimo desiderato intertemporal almejado pela nossa Carta (CF, arts. 3º, 170 e 225), pois de nada adiante perquirir sobre a adequação, a necessidade e a proporcionalidade *strictu sensu*, se antes não se obtiver a aprovação no teste de legitimidade do desenvolvimento. Eis a questão primeira.

Nesse contexto, uma das funções do administrador público é tecer e implementar políticas públicas, algumas delas definidas na CF/88 e outras por legislação infraconstitucional, tendo o gestor a discricionariedade acerca da melhor forma de concretizar, por isso deveser feita de forma motivada, transparente e com impacto positivo, pois ele é agente transformador.

Logo, a construção de políticas públicas tem que ser feita de modo transversal, integrada por meio de ações articuladas entre os atores envolvidos, e, que o acesso à informação ocorra de forma ampla, transparente, a fim de criar canais de comunicação entre os autuados, desburocratizando procedimentos e atingindo os fins colimados: conscientização da sociedade na responsabilidade para com o meio ambiente e qualidade de vida; redução dos gastos públicos; recuperação dos créditos; celeridade e simplicidade na prestação de serviço público e reparação do meio ambiente.

Enquanto a coletividade não assumir a responsabilidade do uso racional do bem comum do

36 Resolução Conjunta PGE/SES/n. 002, de 7 de outubro de 2019. Regulamenta as hipóteses que serão objeto de análise e conciliação junto à Câmara Administrativa de Solução de Conflitos – CASC/PGE na área da saúde.

37 Disponível em <https://www.pge.ms.gov.br/casc-precatorios-e-tema-do-pge-em-acao/>.

38 Disponível em <http://www.pge.ms.gov.br>.

39 FREITAS, Juarez, Sustentabilidade: direito ao futuro. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 759 e 776.

povo (meio ambiente) e o interiorizar em seus atos, os princípios da precaução e da prevenção continuarão à margem e o Poder Público, no exercício do poder de polícia tem o dever de impor penalidades administrativas àqueles que afrontam as normas jurídicas de proteção do meio ambiente, de acordo com o que estabelece o art. 72, da Lei Federal n. 9.605/98, regulamentada por meio do Decreto Federal n. 6.514/08, que dispõe dentre as sanções aplicáveis às infrações administrativas, a multa simples (at. 72, inciso III).

A geografia que permeia o campo das infrações é traçada por autuações de diversas espécies (contra a fauna; flora; relativas à poluição; o ordenamento urbano e o patrimônio cultural; a administração ambiental; unidades de conservação, dentre outras). Esses atos praticados pelos infratores contribuem de forma nociva na qualidade da saúde e do meio ambiente coletivo, cuja responsabilidade em preservá-lo é comum a todos, inclusive para as gerações futuras.

Neste desiderato, com a finalidade de operacionalizar a conciliação entre os órgãos ambientais e os autuados, iniciaremos a navegação no **Programa de Conversão de Multas Ambientais (PCMA), instituído pelo Ministério do Meio Ambiente.**

## **2.2. Breves pinceladas - Programa de Conversão de Multas Ambientais (PCMA) – âmbito federal - normas – finalidades e procedimentos.**

A alteração do Decreto Federal n. 6.514/08 foi marcada por modificações pontuais que, dentre elas, destacam-se: i) instituição do Programa de Conversão de Multas Ambientais; ii) estimular a realização de **conciliação ambiental** em audiência única entre o órgão ambiental e o infrator para a reparação integral dos danos ambientais, sem a necessidade de buscar a prestação da tutela jurisdicional (art. 95-A c/c 98-B); iii) **criação do Núcleo Ambiental**<sup>40</sup>, integrante da estrutura do órgão ou da entidade da administração pública 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, bem como estipula os procedimentos (art. 98-A a 98-B) e a **possibilidade do autuado requerer a conversão de multa à autoridade superior, até a decisão de segunda instância** (art. 142, incisos I a III); iv) **estabelece o mesmo desconto de 60% para ambas as modalidades de conversão especificadas nos incisos I e II do art. 142-A**, o que significa: implementação pelo próprio autuado, de projeto de serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, ou pela adesão do autuado a projeto previamente selecionado pelo órgão da administração pública federal ambiental, com o pagamento do valor da multa convertida em fundo privado e v) a administração pública federal ambiental indicará o projeto ou a cota-parte do projeto de serviço a ser implementado e sua execução deverá ocorrer, prioritariamente, no Estado em que ocorreu a infração (art. 142-A, §§ 1º e 3º).

Nesse norte, o **Programa de Conversão de Multas Ambientais (PCMA)** tem seus procedimentos fixados no inciso I, do artigo 142-A do Decreto n. 6.514/08, regulamentado por meio da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO n. 01/202041, tendo em seu art. 5º, de que forma o autuado

40 Portaria Conjunta n. 1, de 7 de agosto de 2019, “Institui o Núcleo de Conciliação Ambiental no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis –IBAMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade –ICMBio.

41 Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

poderá requerer a conversão da multa **desde a audiência de conciliação a ser realizada no Núcleo de Conciliação Ambiental** (art. 5º, I) até a decisão de segunda instância (art. 5º, inciso II). 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 consolidada. O valor do desconto modifica para cada etapa processual, o que significa **desconto mais elevado para a adesão realizada durante a audiência** (art. §1º, inciso I, II e II do art. 9º).

É oportuno registrar que é **vedado conversão de multas em serviços, em situações de infrações ambientais que tenham provocado mortes humanas**<sup>42</sup> e que **não cabe conversão de multa para reparação de danos decorrentes das próprias infrações**<sup>43</sup>.

No caso de decisão favorável ao pedido de conversão de multa, a autoridade notificará o autuado para comparecer à unidade administrativa indicada pelo órgão federal emissor da multa para assinatura do Termo de Adesão à Conversão da Multa (art. 146 do Decreto Federal n. 6.514/08), que em caso de inadimplemento tem efeito nas esferas civil (execução judicial imediata das obrigações pactuadas, em vista do seu caráter de título extrajudicial) e administrativa (inscrição em dívida ativa acrescido dos consectários legais), nos termos do art. 146, §8º, incisos I e II do aludido diploma legal.

É válido lembrar que a assinatura do termo de compromisso suspende a exigibilidade da multa, por outro lado, o autuado abdica do direito de recorrer da penalidade e o processo administrativo só se encerra após o cumprimento integral das obrigações por parte do autuado, (art. 146, § §5º e 6º).

Ponderamos que a implementação e a operacionalização dessa política encontra-se condicionada às ações, às atividades e aos programas desenvolvidos pelo Estado, sendo que o gestor público na discricionariedade de seus atos e decisões deve balizá-los nos princípios constitucionais irrigados da Administração Pública e considerar as consequências práticas de sua medida, sob pena de desvio das finalidades e responsabilização de seus atos.

Nesse compasso, assevera o Professor Rafael Martins Costa Moreira<sup>44</sup>:

O emprego da negociação nas disputas envolvendo o Estado, convém reiterar, é possível e recomendável, sempre que não ultrapassar o que pode definir como “espaço inegociável”, que, na seara do direito público, decorre sobretudo da incidência cogente dos princípios constitucionais da Administração Pública. É dizer, enquanto que os envolvidos em disputas privadas podem perseguir seus próprios interesses, a Administração encontra, no âmbito do Estado de Direito, um vínculo inseparável com a competência legal e a responsabilidade pelo bem comum ou interesse público. (...) Os direitos relacionados a interesses transindividuais, assim, podem ser objeto de negociação, desde que não haja renúncia ao próprio direito, ofensa ao texto legal ou constitucional, tampouco desprezo ao núcleo essencial dos direitos fundamentais em questão. Como bem referiu Freitas, ‘importa fixar limites ético-jurídicos, pois existe a esfera do inegociável’, de modo que: no sistema brasileiro, estão manifestamente vedadas: (a) soluções consensuais ímprobos; (b) soluções consensuais desproporcionais; (c) soluções consensuais opacas e refratárias aos procedimentos de controle; (d) soluções consensuais que sufocam conflitos sem resolvê-los e (e) soluções consensuais que almejam contornar a reserva legal.

42 Art. 139 ( )

Parágrafo único. A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, excetuadas as multas decorrentes de infrações ambientais que tenham provocado mortes humanas.

43 Art. 141 . Não caberá conversão de multa para reparação de danos decorrentes das próprias infrações.

44 MOREIRA, Rafael Martins Costa. Acordos ambientais e os limites do inegociável. – Londrina, PR: Thoth, 2021. p. 1699 e 1730.

O que se depreende é que a possibilidade da conciliação proporciona maior eficiência à atuação da administração, pois o acordo entre o órgão ambiental e o infrator para conversão da multa sem a necessidade de buscar a prestação da tutela jurisdicional, reduz tempo e custos, promove a conscientização do autuado na preservação e na conservação do meio ambiente, e, direciona a aplicação dos valores das multas arbitradas por órgãos e entidades da União, integrantes do SISNAMA, na promoção de serviços ambientais e na prevenção de danos, fortalecendo a via da eficiência administrativa.

Feitas essas ligeiras pinceladas a respeito do tema, na seara federal, partimos para o cenário construído no Estado de Minas Gerais.

### **2.3. Breve panorama - Programa de Conversão de Multas Ambientais – âmbito do Estado de Minas Gerais - normas – finalidades e procedimentos.**

De forma singular e dinâmica surgiu o Programa Estadual de Conversão de Multas Ambientais<sup>45</sup>, destinado a possibilitar a conversão dos valores devidos a título de multas simples aplicadas nos autos de infração ambiental em financiamento de projetos, cujo objeto se relacione a medidas de controle, sem prejuízo da reparação do dano ambiental diretamente causado pela atividade ou empreendimento.

As medidas de controle e reparação ambiental, a serem objeto de projetos passíveis de financiamento são similares ao do Programa Federal, conforme delineadas em seu art. 1º, Parágrafo único, incisos I a VIII, e quem aderir ao programa terá 30% de desconto. Após esse abatimento, metade da quantia será destinada aos cofres do Estado e o restante em ações de programa, ficando ao encargo da SEMAD a gestão do fundo e monitoramento do projeto.

É válido pontuar que caso o autuado tenha interesse na celebração do termo de compromisso (art. 2º, §§ 1º e 2º) **deverá manifestar-se no momento da autuação**, em formulário específico, ou por meio de sistema eletrônico, no prazo previsto no art. 58 do Decreto Estadual n. 47.383/18<sup>46</sup>. Não é permitido adesão ao programa aos infratores reincidentes e em caso de haver mortes ou uso de métodos cruéis para abate ou captura de animais.

No Estado de Minas Gerais consolidou-se uma rede estruturada para a resolução de conflitos de interesse envolvendo causas ambientais, visando à preservação dos recursos naturais e o fortalecimento de diálogo interinstitucional com objetivo de combater o excesso de ações judiciais relativas a danos à fauna, flora e à natureza, bem como a solução rápida e menos burocrática às questões que envolvem meio ambiente e apacificação social em parceria com o cidadão.

Essa rede estruturada consolidou-se no dia 19 de abril de 2018, por meio de um termo de cooperação firmado entre o Estado de Minas Gerais, via Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), o Instituto Estadual de Florestas (IEF), o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE-MG) e o Ministério Público Estadual, por intermédio da Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ-MG). Em 2018, o estoque de multas lavradas superava

45 Instituído por meio do Decreto Estadual n. 4.772/19. Disponível no sítio eletrônico: <https://mobile.almg.gov.br>

46 Decreto Estadual n. 47383/18, “Estabelece normas para licenciamento ambiental, tipifica e classifica as infrações à normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades”.

R\$ 1,5 bilhões, valores esses a serem arrecadados e destinados à preservação do meio ambiente e à prestação de serviços com qualidade para a sociedade.

O TJMG e o Estado diagnosticaram a existência de vários processos em trâmite na esfera judicial e autos de infração ambientais na esfera administrativa que poderiam ser objeto de conciliação, e, concluíram que a conjugação de esforços seria necessária para melhor aplicação dos recursos públicos e firmar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos. Diante desse cenário apresentado, instituiu-se o Comitê de Acompanhamento do Sistema de Resolução Consensual em Processos Infracionais.

A cooperação inicialmente terá a duração de 60 meses e o TJMG participará do comitê disponibilizando recursos logísticos dos Cejuscs para a realização de sessões de resolução consensual em processos infracionais e colaborar na capacitação de profissionais externos quanto à aplicação de metodologias de autocomposição para o deslinde das controvérsias.

Dessa feita, por meio de ações sinérgicas entre os Poderes, os objetivos envolvidos são priorização da recuperação dos danos ambientais, a solução de conflitos nas esferas administrativa, cível e penal (tríplice responsabilidade), com homologação judicial do acordo, a redução dos passivos ambientais e processuais, atrair o interesse do cidadão infrator para a regularização ambiental com a expressiva redução da multa e aplicação da mesma em projetos de recuperação dos danos ambientais.

#### **2.4. Breves apontamentos - Programa de Conversão de Multas Ambientais – âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul. Necessidade de implantação do “Núcleo de Conciliação Ambiental do IMASUL”.**

Nessa dinâmica de priorizar o Programa de Conversão de Multas Ambientais na plataforma de políticas públicas deste Estado promissor, alguns apontamentos construtivos se fazem necessários a fim de que atinja os fins colimados: recuperação do meio ambiente; recuperação dos créditos; estreitamento da relação dialógica entre o autuado e o Poder Público; incentivar a participação em massa dos infratores à conciliação; fortalecimento da conscientização ambiental; celeridade e prestação de serviço público otimizado.

O Programa de Conversão de Multas Ambientais do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (PECOMA – IMASUL), instituiu-se por meio do Decreto Estadual n. 15.156/19<sup>47</sup>, que nos mesmos moldes do Programa Federal, prioriza as medidas de controle e reparação ambiental, a serem objeto de projetos passíveis de financiamento (art. 2º, incisos I a X), e, na época em que foi lançado, apontava um potencial de conversão imediata de R\$ 11 milhões de reais.

A citada norma oportuniza ao autuado a conversão da multa em prestação de serviços ao meio ambiente das seguintes formas: a) forma direta, onde o próprio autuado implementa por seus próprios meios e executa as ações, atividades e obras referentes aos serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente (art. 3º, inciso I); b) de forma indireta, onde o autuado adere ao projeto apresentado por órgãos e por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, previamente selecionados pelo IMASUL (art. 3º, inciso II) e c) pela adesão aos investimentos e ao custeio, das ações, das atividades,

<sup>47</sup> Disponível no sítio eletrônico: <http://www.ms.gov.br>

das obras e dos projetos referentes aos serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente executados pelo IMASUL (art. 3º, inciso III).

Não caberá ao autuado a conversão de multa para reparação de danos ambientais decorrentes das próprias infrações e o valor dos custos da execução das ações, das atividades, das obras e dos projetos será igual ou superior ao valor da multa convertida (arts. 4º e 5º, *caput*).

A autoridade ambiental ao deferir o pedido de conversão da multa, que poderá ocorrer até antes da inscrição em dívida ativa<sup>48</sup>, aplicará sobre o valor da mesma o desconto de 35% (trinta e cinco por cento) na hipótese do inciso I do *caput* do art. 3º (forma direta) e 60% (sessenta por cento), na hipótese prevista nos incisos II e III (forma indireta) do *caput* do art. 3º, podendo ser parcelado em 24 (vinte e quatro) vezes mensais e sucessivas.

Na hipótese de deferimento do pedido de conversão de multa, a autoridade julgadora notificará o autuado para comparecer ao IMASUL para a assinatura do Termo de Compromisso de Conversão de Multa Ambiental, sendo que o mesmo suspende a exigibilidade da multa e implica em renúncia ao direito de recorrer administrativamente (art. 6º, § 3º c/c art. 8º, § 3º) e no caso de indeferimento, caberá recurso à Câmara Recursal do IMASUL<sup>49</sup>.

Ao que se refere ao Termo de Compromisso, consta no art. 8º, incisos I a IV<sup>50</sup>, as cláusulas obriga-

48 Decreto Estadual n. 15.156/19. Art. 6º O autuado poderá requerer a conversão de multa em qualquer momento da tramitação do processo administrativo objeto do auto de infração, inclusive após a decisão da autoridade julgadora, desde que antes da inscrição do débito em dívida ativa.

49 Decreto Estadual n. 13.989/14, “Cria, no âmbito do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL), a Câmara Técnica Recursal”.

50 Art. 8º Em caso de decisão favorável ao pedido, as partes celebrarão Termo de Compromisso de Conversão de Multa Ambiental, no qual serão estabelecidas as condições de vinculação do autuado ao objeto da conversão de multa, o prazo de execução dos serviços de preservação, conservação, melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente e as demais obrigações pactuadas.

§ 1º O Termo de Compromisso de que trata o *caput* deste artigo conterá as seguintes cláusulas obrigatórias: I - nome, qualificação e endereço das partes compromissadas e de seus representantes legais;

II - serviço ambiental objeto da conversão;

III - prazo de vigência do compromisso, que será vinculado ao tempo necessário à conclusão do objeto da conversão, em função de sua complexidade e das obrigações pactuadas;

IV - multa a ser aplicada em decorrência do não cumprimento das obrigações pactuadas; V - efeitos do descumprimento parcial ou total do objeto pactuado;

VI - reparação dos danos decorrentes da infração ambiental, caso existentes; VII - foro competente para dirimir litígios entre as partes.

§ 2º Na hipótese da conversão prevista no inciso II do *caput* do art. 3º deste Decreto, o Termo de Compromisso deverá:

I - conter a descrição detalhada do objeto;

II - especificar o valor do investimento previsto para a sua execução; III - especificar as metas a serem atingidas;

IV - conter anexo com o plano de trabalho, do qual constarão os cronogramas físico e financeiro de implementação do projeto aprovado;

V - ser instruído com comprovante de depósito integral ou de parcela em conta garantia em banco público, observado o disposto no § 3º do art. 5º deste Decreto, referente ao valor do projeto selecionado ou à respectiva cota- parte de projeto, nos termos definidos pelo IMASUL;

VI - conter a outorga de poderes do autuado ao IMASUL para a escolha do projeto a ser apoiado;

VII - contemplar a autorização do autuado ao banco público, detentor do depósito do valor da multa a ser convertida, para custear as despesas do projeto selecionado;

VIII - prever a inclusão da entidade selecionada como signatária e as suas obrigações para a execução do projeto contemplado;

IX - estabelecer a vedação do levantamento, a qualquer tempo, pelo autuado ou pelo IMASUL, do valor depositado na conta garantia, na forma estabelecida no inciso V deste artigo.

§ 3º A assinatura do Termo de Compromisso suspende a exigibilidade da multa aplicada e implica renúncia ao direito de recorrer administrativamente.

§ 4º A celebração do Termo de Compromisso não encerra o processo administrativo da multa, observado que o IMASUL fará o monitoramento e avaliação, a qualquer tempo, do cumprimento das obrigações pactuadas.

§ 5º O Termo de Compromisso terá efeito nas esferas civil e administrativa, sendo que o seu não cumprimento parcial ou total



tórias, sendo que a sua celebração não põe fim ao processo administrativo, pois o órgão ambiental estadual continuará fazendo o monitoramento e avaliação do cumprimento das obrigações pactuadas, tendo efeito na esfera administrativa (inscrição do débito em dívida ativa) e civil (natureza de título executivo extrajudicial – art. 79-A, Lei Federal n. 9.605/98 e art. 5º, § 6º da Lei Federal n. 7.347/85 e art. 26 da LINDB), conforme abordado no Capítulo anterior.

Os desdobramentos na seara do IMASUL foram convertidos em Projetos, nos moldes do art. 3º, III, do Decreto Estadual n. 15.156/19 (PECOMA), em que o autuado pleiteia pela conversão da multa aderindo aos investimentos e ao custeio, das ações, das atividades, das obras e dos projetos referentes aos serviços de preservação, de melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, executados pelo IMASUL, conforme abaixo delineado:

- Portaria IMASUL n.732, de 06 de novembro de 2019, “Institui no âmbito do Instituto do Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul o Programa IMASUL DIGITAL”, que de acordo com o Planejamento Estratégico do IMASUL 2019-2024, elegeu como prioridade a modernização e a melhoria contínua da gestão por processos, dotando-o de tecnologias de trabalho inovadoras, com investimento em máquinas e sistemas, culminando com a economia, celeridade e transparência na gestão ambiental no Estado, cujo prazo de execução será de 36 (trinta e seis) meses, podendo ser prorrogado mediante justificativa, considerando as necessidades da autarquia estadual;

- Portaria n. 806, de 11/09/20, que “Institui no âmbito do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul- IMASUL, o Programa CONSERVA MS”, que objetiva possibilitar ações de proteção e conservação da fauna silvestre e ictiofauna no Estado, cujo prazo de execução será de 36 (trinta e seis) meses, podendo ser prorrogado mediante justificativa, considerando as necessidades da autarquia estadual e

- Portaria n. 877, de 04/03/2021, que “Institui no âmbito do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul - IMASUL o Programa RENOVA TAQUARI”, com objetivo de implantar ações de recuperação ambiental na bacia hidrográfica do Rio Taquari, cujo prazo de execução será de até 48 (quarenta e oito) meses, podendo ser prorrogado mediante justificativa.

A iniciativa do PECOMA é de grande avanço na condução de políticas públicas que visam a melhoria do meio ambiente, entretanto, em razão do Decreto Estadual n. 15.156, de 08 de fevereiro de 2019, ter sido editado antes do Decreto Federal n. 9.760, de 11 de abril de 2019, que altera o Decreto Federal n. 6514/08, conforme abordado neste Capítulo, item 2.2, propõe sua alteração, a fim de **instituir o Núcleo de Conciliação Ambiental do IMASUL**.

Os desafios por parte do Poder Público é de elevada responsabilidade, pois o direcionamento dos recursos públicos advindos desta demanda em prol do ambiente recuperado com maior brevidade do tempo, necessita do chamamento dos envolvidos nas autuações para regularizarem essas pendências, que deve ser feita primeiramente por meio de **audiência de conciliação, de modo físico ou virtual**, junto ao **Núcleo Ambiental** a ser instituído à **atividade de negociação direta**, o que facilitará o **diálogo entre as**

---

implicará:

I - na esfera administrativa, a inscrição imediata do débito em dívida ativa para cobrança da multa resultante do auto de infração em seu valor integral atualizado, com os acréscimos legais incidentes; e

II - na esfera civil, a execução judicial imediata das obrigações pactuadas, tendo em vista seu caráter de título executivo extrajudicial.

**partes encurtando distâncias**, de modo que a **conscientização/educação ambiental** seja o norte; a fim de **otimizar procedimentos administrativos** e viabilizar a execução de projetos cujos serviços ambientais trarão impactos positivos na qualidade de vida da população e ainda evitar que **prescrições ocorram**.

Outras demandas serão necessárias: capacitação dos servidores a serem envolvidos nesse Programa; diálogos **interinstitucionais**<sup>51</sup>; planejamento das políticas públicas envolvidas na vitrine de projetos; transparência e compartilhamento das informações ao público; compartilhamento regular de informações via mídia (social), palestras e eventos educacionais, fortalecendo a responsabilidade bem comum que é de todos e das gerações vindouras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os métodos são apresentados de modo interativo com a política nacional do meio ambiente, sua sintonia com os fundamentos da política judiciária instituída por meio da Resolução n. 125/10 e seu arcabouço normativo, apontando algumas técnicas que podem ser utilizadas para oportunizar diálogos e a empatia entre as partes e sua aplicação no programa de conversão de multas ambientais, no rito do processo administrativo federal a ser utilizado como ferramenta propulsora em prol do bem comum: meio ambiente.

Destaca-se de que forma a atuação proativa da Advocacia Pública colabora na implementação dos métodos alternativos de resolução de conflitos, aponta os cenários que estão sendo desenvolvidos para a implementação desse programa, em nível federal nos Estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul e a proposta de modificações da legislação estadual afeta ao assunto, a fim de instituir o Núcleo Ambiental do IMASUL que proporcionará por meio da conciliação maior eficiência à atuação da administração, pois o acordo entre o órgão ambiental e o infrator para conversão da multa, sem a necessidade de buscar a prestação da tutela jurisdicional reduz tempo e custos, promove a conscientização do autuado na preservação e na conservação do meio ambiente e, direciona a aplicação dos valores das multas na promoção de serviços ambientais e na prevenção de danos.

Os progressos obtidos no campo da hermenêutica constitucional nas últimas décadas são consideráveis e têm sido fundamentais para o avanço da teoria do direito e da teoria da interpretação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2016. BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Azevedo, André Gomma de (Org.), *Manual de Mediação Judicial*, 6ª. Edição (Brasília/DF: CNJ), 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari, *Direito Administrativo e políticas públicas* – São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO, Mayara, [et al], (Org.). *Comunicação Não Violenta: Diálogos e reflexões*. Belo Horizonte: Instituto Pazes, 2020, O DIÁLOGO COMO FERRAMENTA PARA “FAZER AS PAZES”: uma introdução à comunicação não violenta e aos compromissos éticos.

51 Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar – SEMAGRO; Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – IMASUL; Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul e Polícia Militar Ambiental; OAB/MS; Defensoria-Pública, Ministério Público Estadual e Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul.

FISHER, Roger *Como chegar ao sim* [recurso eletrônico] /Roger Ficher, William Ury, Bruce Patton; tradução de Rachel Agavino, - Ed. rev. e atual – Rio de Janeiro: Sextante,2018.

FREITAS, Juarez, *Sustentabilidade:direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

LINHARES, Camila; BOVENDORP, Beatriz. *Gestão de conflitos na atualidade*. Belo Horizonte, 2018, no prelo.

MOREIRA, Rafael Martins Costa. *Acordos ambientais e os limites do inegociável*. – Londrina, PR: Thoth, 2021.

ROSENBERG, Marshall B. *Comunicação não-violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais*; [tradução Mário Vilela]. – São Paulo: Ágora, 2006.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 5ª. ed. ver. Atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método: 2019.

TONIN, Mauricio Morais, *Arbitragem, mediação e outros métodos de solução de conflitos envolvendo o poder público*, São Paulo: Almedina, 2019.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*, 6.ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

WATANABE, Kazuo, *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*, in PELUZO, Min, Antonio Cezar e RICHA, Morgana de Almeida (Coords.). *Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional*, Rio de Janeiro: Forense, 2011.