# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

## FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I

**CAIO AUGUSTO SOUZA LARA**

**LAFAYETTE POZZOLI**

**DIEGO MONGRELL GONZÁLEZ**

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**
**Relações Institucionais**
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
**Relações Internacionais para o Continente Americano**
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
**Relações Internacionais para os demais Continentes**
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

F723
Formas consensuais de solução de conflitos I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP
Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara
Lafayette Pozzoli
Diego Mongrell González – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-783-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

## FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I

## Apresentação

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Formas Consensuais de Solução de Conflitos I durante o XXVIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado em Goiânia-GO, de 19 a 21 de junho de 2019, sob o tema geral: "Constitucionalismo crítico, políticas públicas e desenvolvimento inclusivo", evento realizado em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás. Foram parceiros a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, a Escola Superior da Advocacia - OAB-GO, o Centro de Formação Jurídica da PGE-GO e a Universidade de Rio Verde – UniRV e apoiadores o Centro Universitário de Goiás – UniAnhanguera, a Faculdade Sensu, a Faculdade Evangélica Raízes e a UniEvangélica (Centro Universitário).

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos das mais diversas formas consensuais de solução de conflitos, bem como de uma enorme gama de técnicas e experiências a elas relacionada.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares. Dessa forma, os 15 (quinze) artigos ora publicados, guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

A advogada e mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE) Virginia Grace Martins de Oliveira, no trabalho intitulado "A MEDIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA O TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS NA ABORDAGEM TRANSFORMATIVA E O EMPODERAMENTO DAS PARTES", analisa a atuação do mediador na mediação, enquanto Política Pública de tratamento adequado de conflitos de interesses, perante a ideia de "mediação transformativa" proposta por Folger e Bush e o princípio do empoderamento trazido pela Resolução n. 125/10. Sustenta que tal princípio

aproxima-se da ideia de “mediação transformativa”. Apresenta a conclusão de que é necessário sistematizar a prática sob a abordagem transformativa da mediação, o que foi possível a partir do método dedutivo de abordagem e da revisão bibliográfica e documental como técnica de pesquisa.

Na pesquisa “A DISCIPLINA FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E O ACESSO À JUSTIÇA AOS ESTUDANTES DAS FACULDADES DE DIREITO”, Diva Júlia Sousa Da Cunha Safe Coelho, Professra da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, e Laura Borges Ricardo, mestranda em Direito Público pela Universidade Federal de Uberlândia, afirmam que a disciplina Formas Consensuais de Solução de Conflitos compõe a atual grade curricular das Faculdades de Direito. Segundo elas, a disciplina tem sido oferecida nos Cursos de Direito do Estado de Minas Gerais, embora com outras denominações, como matéria obrigatória e optativa, possibilitando, de acordo com a quarta onda renovatória, o acesso à justiça aos discentes. Demonstraram que os estudantes devem ser instruídos para assumir uma postura reflexiva e visão crítica da prática processual, para que sejam agentes de transformação social. Utilizaram o método científico dedutivo e a técnica de pesquisa a revisão bibliográfica.

Por sua vez, o ilustre Coordenador Acadêmico do Curso de Direito da Universidade de Mogi das Cruzes - UMC - Campus Villa Lobos/Lapa, Professor Jackson Passos Santos, e a Professora Fernanda Macedo, Orientadora de estágio do Núcleo de Prática Jurídica da UMC, na investigação “OS MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E A APLICAÇÃO NOS NÚCLEOS DE PRÁTICAS JURÍDICAS DAS UNIVERSIDADES – UMA ANÁLISE DAS ATIVIDADES NO LABORATÓRIO JURÍDICO DA ‘UMC’”, propõem uma reflexão quanto ao conceito e à aplicabilidade dos métodos adequados de solução de conflitos. Realizam esta tarefa a partir da aplicação da metodologia hipotético-dedutiva pela análise de dados concretos extraídos das atividades do Núcleo de Práticas Jurídicas da Universidade de Mogi das Cruzes- Campus Villa Lobos, vinculada ao Convênio com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo em 2018. Por fim, traçam um paralelo entre os dados nacionais extraídos do Conselho Nacional de Justiça e a realidade vivenciada no laboratório jurídico da Universidade.

Sílzia Alves Carvalho, Professora da Universidade Federal de Goiás, e o mestrando pela mesma instituição e Procurador do Estado Rafael Carvalho Da Rocha Lima, asseveram que o acentuado grau de litigiosidade na sociedade brasileira tem produzido elevadas taxas de congestionamento no Judiciário. Segundo eles, a Fazenda Pública constitui uma das maiores litigantes do país e as demandas envolvendo a administração pública não devem ser necessariamente equacionadas pelo Estado-Juiz. No artigo “A ATUAÇÃO DA

ADVOCACIA PÚBLICA NA SOLUÇÃO CONSENSUAL DOS CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL", discutiram os impactos das mudanças ocorridas no ordenamento jurídico brasileiro a partir de 2015 no tocante a utilização dos métodos consensuais de solução de conflitos pela Advocacia Pública. Por meio da pesquisa bibliográfica, foi utilizado o método hipotético-dedutivo para aferir a compatibilidade dos mecanismos não adversariais no âmbito da Administração Pública frente à indisponibilidade do interesse público.

Já na investigação científica "OS MÉTODOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DOS CONFLITOS NA ESFERA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL: EM BUSCA DA EFETIVIDADE", a Professora da Pontifícia Universidade Católica de Goiás Luciane Martins de Araújo e Letícia Martins de Araújo Mascarenhas, mestranda pela Universidade Federal de Goiás (UFG), problematizaram os mecanismos necessários para tornar efetivo o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto no art. 225 da CF, no que tange à obrigação da Administração pública. Para tanto, discorreram sobre o SISNAMA, com enfoque na atuação dos órgãos executores e sua competência quanto ao exercício do poder de polícia. Em seguida, analisaram os dificultadores para tornarem efetivas as sanções dele decorrentes. Nesse contexto, as formas de solução consensual dos conflitos aplicadas aos processos administrativos ambientais são importantes instrumentos para garantir a eficiência e o meio ambiente saudável.

No trabalho "A MEDIAÇÃO E A CRISE DO JUDICIÁRIO", os mestrandos em Direito Privado pela Universidade FUMEC de Belo Horizonte-MG Camila Soares Gonçalves e Paulo Eduardo Diniz Ricaldoni Lopes utilizaram o método dedutivo e tem como referencial teórico o CPC/2015 e a Lei nº 13.140/15. Inicialmente, analisaram a crise de efetividade processual decorrente do acúmulo de acervo judicial. Propuseram a utilização da mediação como alternativa para descentralização da tutela judicial dos conflitos. Analisaram a teoria do conflito e demonstraram que os conflitos são inerentes à vida em sociedade e que ocorre por falhas na comunicação. Assim, concluíram que, por meio da mediação, o vínculo entre as partes pode ser restabelecido ou criado e elas mesmas poderão chegar a um acordo com benefícios mútuos.

A pesquisadora Keren Morais de Brito Matos e a Professora Fernanda Heloisa Macedo Soares, ambas da Faculdade Evangélica de Goianésia (FACEG), analisaram a criação e implantação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania na cidade de Goianésia-GO, sendo feito levantamento estatístico quanto ao seu funcionamento e realização de audiência pré-processuais. O principal objetivo desse trabalho foi teorizar sobre a mediação e a conciliação como formas consensuais de solução de conflitos no contexto

goiano. A pesquisa tem por título “BREVE ANÁLISE DA CRIAÇÃO DOS CENTROS JUDICIÁRIOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA COMO MECANISMOS DE PACIFICAÇÃO SOCIAL”.

Ao seu turno, no artigo “PACIFICAÇÃO E MUDANÇA SOCIAL ATRAVÉS DOS INSTITUTOS DA MEDIAÇÃO E DA CONCILIAÇÃO”, Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade Novo Tempo de Itapipoca - FNTI Professora Fernanda Maria Afonso Carneiro e a Professora da Pontifícia Universidade Católica Goiás, Eufrosina Saraiva Silva abordam os institutos da mediação e da conciliação, demonstrando serem estes eficientes instrumentos de pacificação social e de solução de conflitos e que é imperativo refletir sobre a crise do judiciário brasileiro, indicando como solução a utilização de formas alternativas de solução de conflitos. O estudo é baseado em pesquisa bibliográfica e aponta que as Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação criadas pelos Tribunais de Justiça estão alcançando índices de sucesso e constituem-se em uma tendência de aprimoramento da prestação jurisdicional com mudança de paradigma social e a criação de um novo pensamento negocial.

Renata Moda Barros, pós-graduada pela Damásio Educacional, em “A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA PELA MEDIAÇÃO JUDICIAL: A EXPERIÊNCIA DA MEDIAÇÃO NAS RELAÇÕES FAMILIARES NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ”, analisa a mediação judicial como forma de efetivação do acesso à justiça através da experiência desenvolvida no Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Para tal desiderato, o tipo de pesquisa escolhida foi o estudo de campo, sendo realizadas observações nas sessões de mediação. O estudo concluiu que a mediação é método de solução de conflito que auxilia o acesso à justiça, pois permite construção da solução personalíssima ao conflito pelos envolvidos, o que reforça o sentimento de justiça e traz uma resposta célere e eficaz ao processo.

As Professoras da Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO, Lucia Helena Ouvernei Braz de Matos e Eneisa Miranda Bittencourt Sobreira, na investigação científica “ACORDOS REFERENDADOS PELA DEFENSORIA PUBLICA: LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONSENSO EM DIREITOS DE ALIMENTOS DE MENORES DE 18 ANOS”, afirmaram que o direito de alimentos, por tratar-se de um direito fundamental à vida, possui características próprias e especial proteção do Estado, principalmente quando o seu titular é um incapaz ou vulnerável. Assim, por meio da utilização do método discursivo-dialético, realizou-se uma reflexão sobre a eficácia dos acordos extrajudiciais referendados pela defensoria pública, sem oitiva do ministério público e homologação judicial, quando os titulares desde direito forem crianças e adolescentes.

No trabalho “JUSTIÇA RESTAURATIVA E ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: O DESAFIO DE SUPERAR A LÓGICA PATRIARCAL E PROMOVER AUTONOMIA ÀS MULHERES”, a Professora da Universidade Federal de Sergipe Daniela Carvalho Almeida Da Costa e Niully Nayara Santana Campos, mestranda da mesma instituição, apontaram em que medida a Justiça Restaurativa apresenta um caminho eficaz para a superação da lógica do patriarcado que impera no processo penal. O problema de pesquisa, segundo elas, surgiu a partir da observação da insatisfação das mulheres vítimas de violência doméstica em relação à solução, eminentemente punitivista, ofertada pelo Estado. Elegeu-se a pesquisa bibliográfica sobre feminismo, racionalidade penal moderna e Justiça Restaurativa, chegando-se à conclusão que esta, em contraponto à lógica do patriarcado, promove um resgate da autonomia das mulheres, resgatando-lhes a voz e inaugurando novas possibilidades de atendimento às suas necessidades.

Vinculada à Universidade Nove de Julho – UNINOVE, a Professora Glaucia Guisso Fernandes, no instigante trabalho denominado “A CORRELAÇÃO ENTRE OS FUNDAMENTOS DO MÉTODO DE HARVARD E DOS ELEMENTOS DA COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA PARA A EFICÁCIA DO PROCEDIMENTO DE NEGOCIAÇÃO”, discorre sobre a importância da aplicação dos fundamentos da negociação do Método de Harvard e dos elementos da Comunicação Não-Violenta no procedimento de negociação, como meio adequado de prevenção e solução do conflito. Tal ação facilita o processo de comunicação, essencial nas relações humanas, resguardando o princípio da dignidade humana, promovendo o restabelecimento dos vínculos entre as partes, de forma eficaz, além de viabilizar outros procedimentos, como a conciliação, a mediação e a constelação, bem como o andamento de um processo judicial ou arbitral. A presente análise foi realizada por meio do método dedutivo.

Já os mestrandos em Direito pela Universidade de Passo Fundo/RS, Lídia de Paola Ritter e Franco Scortegagna, no artigo chamado “MEDIAÇÃO, CONCILIAÇÃO E O BALCÃO DO CONSUMIDOR COMO FORMAS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS” analisam as diversas faces da sociedade de consumo, bem como os efeitos e consequências do consumismo na atualidade, no que tange as relações de consumo. Na visão dos pesquisadores, emerge a necessidade de implementação de mecanismos e órgãos de defesa do consumidor, tendo em vista que o consumidor é a parte vulnerável de tal negócio jurídico e, ainda considerando que o poder judiciário encontra-se abarrotado de processos, não prestando serviço com eficiência. Em vista disso, a abordagem da conciliação, mediação e o programa de extensão Balcão do Consumidor da Universidade de Passo Fundo, como formas diferenciada de solução de conflitos.

Em mais um artigo desta coletânea, discutiu-se se a mediação sanitária é, de fato, uma alternativa satisfatória para a judicialização, que ainda é um meio de garantir efetividade do direito à saúde aos enfermos. Para melhor compreensão do tema, dividiu-se o estudo em três partes: uma breve explicação sobre a judicialização; a conceituação de mediação sanitária e uma análise entre a mediação sanitária e a judicialização. A metodologia utilizada foi a de pesquisa bibliográfica realizada através de fontes primeiras como livros, artigos de revistas e a legislação vigente, sendo usado conjuntamente o método dedutivo como uma abordagem geral sobre o tema pesquisado. O trabalho foi intitulado "A MEDIAÇÃO SANITÁRIA COMO ALTERNATIVA À JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE", sendo desenvolvido por Rebecca Falcão Viana Alves e Amanda Inês Morais Sampaio, ambas mestrandas em Direito pela Universidade Federal de Sergipe.

Por fim, em "A POSSIBILIDADE DA MEDIAÇÃO EM SEDE DE MANDADO DE INJUNÇÃO" a pesquisadora Daniela Martins Da Cruz, da Universidade de Itaúna, e Edilene Lôbo, Professora do Programa de Pós-graduação da mesma instituição, investigam a possibilidade de aplicar o instituto da mediação no mandado de injunção, utilizando o método dedutivo, partindo de teorias e conceitos amplos para testar a viabilidade da oferta, e o indutivo, a par da legislação e da jurisprudência, para concluir sobre a praxis no seu manejo. O objetivo foi tecer análise crítica, sob os influxos da teoria do processo como instituto constitucional de garantia e à luz da inclusão do cidadão como sujeito da construção compartilhada dos provimentos judiciais, para indicar, também, alguma atenuação à obstacularização do acesso à justiça pela ineficiência estatal.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Coordenadores:

Prof. Dr. Lafayette Pozzoli - UNIVEM - Centro Universitário Eurípides de Marília

Prof. Dr. Diego Mongrell González - Universidad de Buenos Aires/Universidad de la República

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – Escola Superior Dom Helder Câmara/Faculdade Arnaldo

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

# OS MÉTODOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DOS CONFLITOS NA ESFERA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL: EM BUSCA DA EFETIVIDADE

# THE METHODS OF CONSENSUS RESOLUTION OF CONFLICTS IN THE FIELD OF PUBLIC ENVIRONMENTAL ADMINISTRATION: SEARCHING FOR EFFECTIVENESS

**Luciane Martins de Araújo** [1]
**Letícia Martins de Araújo Mascarenhas** [2]

**Resumo**

Este artigo tem por objetivo estudar mecanismos para tornar efetivo o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto no art. 225 da CF, no que tange à obrigação da Administração pública. Para tanto, discorre-se sobre o SISNAMA, com enfoque na atuação dos órgãos executores e sua competência quanto ao exercício do poder de polícia. Em seguida analisa-se os dificultadores para tornarem efetivas as sanções dele decorrentes. Nesse contexto, aborda-se sobre as formas de solução consensual dos conflitos aplicadas aos processos administrativos ambientais. Ao final conclui-se que estes são importantes instrumentos para garantir a eficiência e o meio ambiente saudável.

**Palavras-chave:** Política pública ambiental, Infração ambiental, Processos administrativos, Prescrição intercorrente, Método consensual de solução de conflitos

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article studies mechanisms to make effective the constitutional right to ecologically balanced environment, set forth in article 225, CF, regarding the obligation of Public Administration. To do so, it is analyzed the SISNAMA, focusing on the performance of the agencies and their competence in the exercise of fiscalization. Afterwards, the obstacles to make effective the sanctions that result from this fiscalization are analyzed. In this context, the consensual resolution of the conflicts are approached and applied to the environmental administrative processes. In the end it is concluded that these are important instruments to ensure efficiency and a healthy environment.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Environmental public policy, Environmental infraction, Administrative procedures, Intercurrent prescription, Consensual method of conflict resolution

[1] Doutora em Ciências Ambientais pela UFG e Mestre em Direito pela UFG. Professora efetiva do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Advogada. E-mail: lucianemaraujo@gmail.com.

[2] Mestranda em Direito e Políticas Públicas UFG. Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil. Advogada. E-mail: leticia@gmpr.com.br.

## INTRODUÇÃO

Um dos grandes problemas vividos atualmente na Administração Pública Ambiental é como tornar efetivo os ditames do art. 225 da Constituição, que nos garante o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em sequência desse dispositivo, o Poder Público ganha destaque com o dever primeiro de defendê-lo, ao lado da coletividade e para tanto, o parágrafo terceiro do mencionado dispositivo, estabelece a responsabilidade daquele que causar dano ao meio ambiente e nele inclui a esfera administrativa.

A necessidade de se debruçar sobre esse tema se dá em função da morosidade na apreciação dos processos administrativos oriundos do exercício do Poder de Polícia Ambiental. Isso ocorre, especificamente, nas fiscalizações pelos órgãos ambientais em que haja a lavratura de auto de infração. É que, em grande parte desses processos, referidas medidas não são efetivas, o que leva à sensação de impunidade, posto que não resultam na apreciação da validade ou não da sanção imposta em face da infração ambiental. Os prováveis dificultadores para tornarem efetivas as sanções aplicadas após o exercício do poder de polícia ambiental, são a morosidade no julgamento, a falta de pessoal e a ocorrência de prescrição intercorrente.

Nesse sentido, o atual cenário jurídico vem dando cada vez maior relevância ao tema da solução consensual dos conflitos, porquanto é uma forma de finalizar o processo de forma mais célere, buscar a pacificação social, além de aumentar, significativamente as chances de que as partes cumpram com o que foi acordado, evitando, assim, a eternização do litígio.

Dessa forma, o presente estudo visa analisar se os métodos consensuais de solução de conflitos podem ser uma forma de dar celeridade ao andamento dos processos e resolvê-los de forma mais eficaz e, por conseguinte, tornar também mais efetivo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A pesquisa se fez fulcrada no método hipotético dedutivo, onde foi realizada pesquisa bibliográfica e em artigos científicos, bem como junto aos sites dos órgãos ambientais. O presente artigo discorrerá sobre o dever constitucional da administração pública de defender o meio ambiente, a competência dos órgãos ambientais para o exercício do Poder de Polícia e se os métodos consensuais de solução de conflitos podem ser ferramentas para trazer a efetividade desse direito. Ao final, buscou verificar se a utilização de métodos consensuais para solução dos conflitos existentes na esfera da administração pública ambiental, pode se contribuir para a celeridade dos processos administrativos ambientais oriundos da aplicação de infrações administrativas. Nesse contexto, insere-se a Lei

Complementar do Estado de Goiás n° 144, de 24 de julho de 2018, que estabeleceu a criação da Câmara de Conciliação Mediação e Arbitragem no âmbito da administração pública.

## 1 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é regida por algumas proposições básicas, denominadas princípios, os quais visam conferir a ela e seus atos, maior eficiência, transparência e produtividade possíveis. Nesse sentido, o artigo 37 da Constituição Federal dispõe que a Administração Pública atenderá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, além de outros implícitos ao referido dispositivo.

No presente caso, a fim de trazer mais efetividade aos atos da Administração Pública na esfera ambiental, tem-se o princípio da eficiência, expressamente previsto no artigo 37 da Constituição Federal, o qual impõe a todo agente público a obrigação de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional (DI PIETRO, 2016, p. 115). Dessa forma, o referido princípio se refere ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa exercida pelo agente público e sua conduta (CARVALHO FILHO, 2014, p. 33).

É nesse contexto que se insere os processos administrativos ambientais, cujo principal objetivo é tornar efetivo o direito garantido na Constituição Federal de 1988 que trouxe diversos dispositivos visando a proteção ambiental (MACHADO, 2017, p. 152). Dentre eles, vale destacar o artigo 225, que assim estabelece:

> 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.

Por equilíbrio ecológico entende-se aquele em que se busca a harmonia ou a proporção e a sanidade entre os vários elementos que compõe a ecologia (populações, comunidades, ecossistemas e a biosfera), o que não significa, portanto, permanente inalterabilidade (MACHADO, 2017, p. 152). É ele que vai propiciar a sadia qualidade de vida.

> O meio ambiente ecologicamente equilibrado traz, portanto, uma nova dimensão ao direito fundamental à vida e ao princípio da dignidade da pessoa humana, visto que, no meio ambiente, se desenvolve a vida humana. Assim, o ser humano está inserido no meio ambiente, dele também fazendo parte, motivo pelo qual, para que haja efetividade ao direito fundamental à vida e ao princípio da dignidade humana, há que reconhecer a sua ligação e a interação com o meio ambiente e que ele seja

> ecologicamente equilibrado, a fim de propiciar o bem estar necessário (ARAUJO, 2007, p. 61).

Dessa forma, a Constituição, ao trazer a garantia fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também impôs ao Poder Público e à coletividade, o dever de sua defesa e preservação para as presentes e futuras gerações. Para tanto, nota-se que em primeiro lugar cumpre ao Poder Público o dever de assegurar esse direito, cujas políticas públicas correspondentes estão estabelecidas no parágrafo primeiro, em sete incisos do artigo citado. Referido parágrafo trata justamente das diretrizes de comando e controle a serem seguidas e que devem ser implementadas pelo Poder Público, tanto em nível de normatização, quanto da sua observância (ANTUNES, 212, p. 70). Nota-se, portanto, a importância da existência de políticas públicas para possibilitar a efetividade desse direito. "O Poder Público passa a figurar não como proprietário de bens ambientais – das águas e da fauna -, mas como gestor ou gerente que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão" (MACHADO, 2017, p. 153).

Para tanto, um dos instrumentos utilizados para fins de coibir o dano ao meio ambiente ou a quebra desse equilíbrio ambiental é a responsabilização ambiental, seja ela na esfera civil, penal e também administrativa, conforme preconiza o parágrafo terceiro do art. 225. Trata-se, pois, da aplicação precípua de dois dos princípios do Direito Ambiental, o princípio da Prevenção, que corresponde à atuação a fim de evitar o dano ambiental e, o princípio do Poluidor Pagador, que extrapola a seara apenas do pagamento pelos danos causados ao meio ambiente, mas diz respeito também ao poder de controle (inclusive poder tecnológico e econômico) sobre as condições que levam à ocorrência do dano, a fim de preveni-lo, tomando as medidas necessárias para evitá-lo (ARAGÃO, 1997, p. 139).

Dessa forma, se o Poder Público tem a obrigação de propiciar um meio ambiente de qualidade, conforme a competência comum estabelecida no art. 23 da Constituição que previu a competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para "III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos"; "VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" e, "VII - preservar as florestas, a fauna e a flora".

O parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal prevê a existência de leis complementares para fixar as normas de cooperação entre os entes federais ora mencionados, no que se refere à competência comum. Para tanto, em 2011 foi promulgada a Lei Complementar nº 140, que regulamentou referido dispositivo. Em seguida, discorre-se sobre a

competência ambiental prevista constitucionalmente, pela Lei 6.938/1981 e na mencionada Lei Complementar 140/2011.

## 2 A COMPETÊNCIA AMBIENTAL PARA O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

Para se tratar de políticas públicas ambientais, além do escopo trazido pela Constituição Federal, faz-se necessária a análise de dispositivo contido na Lei nº 6.938/1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e que trouxe um caráter inovador e pioneiro ao tratamento da questão ambiental no Brasil (MILARÉ, 2010, p. 291).

A PNMA possui um conjunto de instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sustentado da sociedade (ANTUNES, 2012, p. 131). Ela estruturou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) responsável por implementar essa política. A composição de referido sistema encontra-se no artigo 6º. É composto primeiramente por um órgão superior, ou seja, o Conselho de Governo, que assessora diretamente a presidência da república, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, que além de assessorar o Conselho de Governo nas diretrizes e políticas públicas governamentais, delibera sobre normas relativas ao meio ambiente e a sadia qualidade de vida. Segue-se o órgão central, qual seja, a secretaria do Meio Ambiente, atual Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes governamentais (art. 6º, I, II e III).

Como órgãos executores do SISNAMA e, portanto, da Política Nacional do Meio Ambiente e das diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, a lei prevê a atuação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio) em nível federal; também os órgãos seccionais, ou seja, dos estados da federação, que são os responsáveis pela execução dos programas, projetos e pelo controle e fiscalização das "atividades capazes de provocar degradação ambiental". Por último, como parte integrante do SISNAMA, estão os órgãos locais, isto é, os órgão municipais "responsáveis pelo controle e fiscalização" (art. 6º, incisos IV, V e VI, respectivamente).

Observe-se que aos órgãos executores do SISNAMA acima citados, cabe o exercício da polícia administrativa ambiental (MILARÉ, 2010, p. 284) ou Poder de Polícia, assim definido no art. 78 do Código Tributário Nacional como a "atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou

abstenção de fato". No caso ora em análise, deve garantir o direito estabelecido no art. 225 da Constituição Federal acima citado, qual seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para tanto, além de estabelecer as normas que vão disciplinar a matéria, cumpre aos órgãos executores do SISNAMA, nos três níveis da federação, a fiscalização quanto à observância dessas regras. Nesse sentido, conforme já citado anteriormente, a Constituição prevê, em seu art. 23, a competência comum dos órgãos executores, porém com a regulamentação estabelecida pela Lei Complementar nº 140/2011 que "buscou disciplinar a articulação entre os órgãos do Sisnama, mediante a criação de instrumentos de cooperação" (ANTUNES, 2012, p. 137).

Dessa forma, a lei complementar trouxe a forma de atuação dos órgãos executores nos três níveis da federação. Essa competência está disposta nos artigos 7º, 8º e 9º que estabelece as ações a serem executadas pela União, pelos Estados e Distrito Federal e pelos Municípios, respectivamente. Um dos objetivos da lei é evitar a "sobreposição entre entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições" (art. 3º). Machado (2017, p. 183), no entanto, ressalta que a lei não conseguiu evitar essa sobreposição, a duplicidade ou até a intervenção tríplice e cita como exemplo, a matéria "controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei", prevista tanto para União (art. 7º, XII), Estados (art. 8º, XII) e Municípios (art. 9º, XII).

Um ponto de destaque nos artigos mencionados acima, que tratam das competências de cada um dos entes da federação, é o estabelecido no art. 17 da lei em comento. Nele, a competência para lavratura do auto de infração ambiental e instauração do processo administrativo para a apuração das infrações é do "órgão responsável pelo licenciamento ou autorização". Trata-se da regra "quem licencia, fiscaliza", o que por si só já reduz a possibilidade do exercício do poder de polícia pelos demais entes da federação, apesar das disposições do parágrafo terceiro que estabelece que essa regra "não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais". No entanto, o parágrafo complementa em seguida, que prevalece "o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização", o que se mostra como um desestímulo para os demais órgãos executores exerçam o poder de polícia.

Assim, cumpre aos órgãos executores da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, o exercício do Poder de Polícia visando garantir o meio ambiente saudável de que trata a Constituição Federal, conforme competência estabelecida na lei, mormente no que

se refere à fiscalização do cumprimento das normas ambientais (MACHADO, 2017, p. 190). Para Antunes (2012, p. 171), "a fiscalização ambiental é uma das atividades mais relevantes para a proteção do meio ambiente, pois é por meio dela que danos ambientais podem ser evitados, e, se consumados, reprimidos".

Nesse sentido, de acordo com o artigo 70 da Lei 9.605/1998, havendo "ação ou omissão que viole regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente", está caracterizada a ocorrência de infração administrativa, cumprindo às autoridades competentes, ou seja, aos funcionários dos órgãos ambientais do SISNAMA designados para a atividade de fiscalização (art. 70, parágrafo primeiro), lavrar o auto de infração ambiental e instaurar o processo administrativo correspondente. O artigo 72 da referida lei estabelece as sanções administrativas aplicáveis em caso de infração administrativa, que inclui dentre outras, a aplicação de advertência, de multa simples ou diária, de apreensão de animais e produtos, de embargo de obra ou atividade, de suspensão total ou parcial de atividades.

Assim, as infrações administrativas são apuradas em processo administrativo, segundo critérios de ampla defesa e contraditório[1] e seguem o trâmite disposto na Lei nº 9.605/1998 e seu regulamento (Decreto 6.514/2008).

> A lei estabeleceu prazos máximos para a apuração da infração ambiental. Vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração; 30 dias para a autoridade julgar o auto de infração e 20 dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior, e 5 dias para pagamento de multa. Com a finalidade do estabelecimento de "prazos máximos" (art. 71, caput) é não permitir o retardamento do processo, parece-nos que os Estados e Municípios poderão suplementar a lei para exigir prazos menores, e não maiores (MACHADO, 2017, p. 375).

De fato, a questão da observância dos prazos pela administração pública quanto aos julgamentos dos processos tem sido um dos grandes gargalos para fazer cumprir o princípio da eficiência relativamente às autuações aplicadas em face das infrações administrativas cometidas, conforme se verá a seguir.

## 3 A MOROSIDADE NOS JULGAMENTOS DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS

[1] Por meio o julgamento do REsp 1.401.500, o Superior Tribunal de Justiça sepultou um questionamento da doutrina sobre se a responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva ou objetiva. Parte da ementa de referido julgado estabeleceu que "a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano" (STJ, 2016).

Conforme declaração feita em 2017 pelo então Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, a maior parte dos processos administrativos instaurados em razão do cometimento de infrações administrativas ambientais acaba não trazendo resultado prático que é esperado, ficando evidente a sensação de impunidade. No âmbito federal apenas 5% do total das multas aplicadas são arrecadadas e "são os pequenos infratores que as pagam, enquanto os demais recorrem à Justiça para evitar a cobrança" (AGÊNCIA BRASIL, 2017). Ademais, de acordo com o Programa Nacional de Conversão de Multas do Ibama (PNCMI), a referida autarquia aplica 8 mil multas por ano, o que soma um passivo de R$ 3 bilhões, e apenas 5% desse valor é efetivamente pago (PNCMI, 2018).

Nesse sentido, outro exemplo importantíssimo, que merece destaque por sua repercussão nacional e mundial, é o desastre ambiental ocorrido pelo rompimento da barragem da Samarco em Mariana, Minas Gerais. Neste caso, as multas decorrentes das autuações pelas infrações ambientais foram aplicadas em R$ 784,9 milhões, mas apenas 3,4% deste valor foi pago (MARINHA DO BRASIL, 2018).

Os dados apresentados acima, no âmbito federal, não se destoam dos níveis estaduais e municipais, o que de fato, traz a sensação não só de impunidade, mas também de falta de aplicação das leis ambientais e de consequência, a não efetividade da garantia constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado prevista no art. 225 da Constituição Federal.

Uma das possíveis causas é a falta de aparelhamento dos órgãos, motivada pelas sucessivas reduções orçamentárias a eles destinadas, o que leva à morosidade no julgamento dos processos administrativos, provocando, na maioria das vezes, a prescrição intercorrente.

A prescrição intercorrente configura-se na inércia do titular do direito material em dar impulso ao processo no curso da demanda (CARVALHO, 2008, p. 538). O já mencionado Decreto 6.514/2008 estabelece em seu artigo 21, parágrafo 2º, o prazo de três anos para que ocorra a prescrição intercorrente[2]:

> Art. 21. [...]
> § 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.

Além do tempo prolongado no trâmite dos processos administrativos, há a judicialização das questões a eles relativas que visam evitar a cobrança das sanções aplicadas. Dessa forma, a análise dos mecanismos consensuais se mostra de grande importância para modificar esse quadro, para que os conflitos que envolvam a administração pública ambiental

[2] Da mesma forma, a Lei nº 18.102/2013 do Estado de Goiás, estabelece em seu art. 26, § 2º a prescrição intercorrente aos processos administrativos em âmbito estadual.

possam ser de fato resolvidos de forma mais célere e menos dispendiosa, reduzindo assim, a impunidade dos infratores ambientais.

Dessa forma, a busca de soluções para tornar efetiva as sanções aplicadas decorrentes das autuações ambientais é medida que se faz necessária, a fim de evitar que a grande maioria das autuações não tenham eficácia.

## 4 OS MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Paralelamente à implementação de novos métodos de composição de litígios, verifica-se que sua maior motivação seria a solução adequada e que atenda à vontade das partes e não propriamente a imposição autoritária da vontade fria da lei (THEDORO *et al.*, 2015, p. 216).

Como formas de resolução pacífica dos conflitos têm-se principalmente a conciliação, a mediação e a arbitragem.

A arbitragem, mecanismo de heterocomposição, consiste em atribuir a um terceiro o encargo de decidir o litígio que a ele foi submetido pela vontade das partes. Importante ressaltar que neste instituto, há a necessidade de as partes escolherem o terceiro que vai resolver o conflito, decisão que obriga as partes ao seu cumprimento (CAHALI, 2017, p. 44-45).

Já nos demais institutos, a solução do imbróglio é buscada pelas próprias partes, de forma consensual e não imposta, o terceiro presente (mediador ou conciliador) figura tão somente como facilitador, e não julgador (CAHALI, 2017, p. 44). Ademais, a intervenção deste terceiro deve ser imparcial, fazendo-se presente apenas para que as partes possam encontrar a melhor solução ao conflito.

Na conciliação, o conciliador incentiva as partes a proporem soluções que lhes sejam favoráveis e na mediação, pressupõe-se a existência de uma relação mais intensa e prolongada entre as partes em conflito, de forma que o mediador tenta o restabelecimento do diálogo entre as partes e por consequência a tentativa de solução amigável do conflito (CAHALI, 2017, p. 46).

Embora a possibilidade de transação não abranja direitos indisponíveis, nos quais se enquadra o direito ambiental, na prática no que se refere à responsabilidade civil, muito se tem admitido a formulação de acordos em matéria ambiental por meio de firmação de Termos de Ajustamento de Conduta (ANTUNES, 2012, p. 84). No que tange ao aspecto

administrativo, tal possibilidade se faz presente legalmente, conforme disposto no art. 72 da Lei nº 9.605/1998, conforme se verá a seguir.

## 4.1 O Decreto nº 9.179 de 23 de Outubro de 2017 como método de solução consensual de conflitos na esfera da Administração Pública Ambiental

Em face das questões acima levantadas, a Administração Pública regulamentou formas de resolução dos conflitos ambientais, com o fito também tornar efetiva a responsabilidade ambiental.

A primeira delas consta na própria Lei 9.605/1998, ao tratar sobre as infrações administrativas. O art. 72, parágrafo segundo da mencionada lei, estabelece a possibilidade de as multas simples serem convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. A regulamentação das infrações administrativas do mencionado diploma legal encontra-se no Decreto 6.514/2008, com as alterações advindas do Decreto 9.179, de 23 de outubro de 2017, que teve por objetivo, tornar mais efetivas as sanções aplicadas na esfera administrativa. Nessa recente alteração, foi possível a concessão de descontos dentro do programa de conversão de multas ambientais.

Assim, em face da mudança ocorrida em 2017, o "programa de conversão de multas ambientais" previsto no art. 139, aplicável no âmbito dos órgãos integrantes do SISNAMA em nível federal, além da possibilidade de conversão das multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, prevê, no art. 143, a concessão de descontos que variam de 35 a 60%, no âmbito da administração pública ambiental federal.

Nesse sentido, cumpre destacar que uma das formas em que o IBAMA tem buscado a aplicação dos dispositivos trazidos Decreto 9.179/2017 é por meio de Chamamento Público que abrange projetos em 195 municípios na bacia do São Francisco e em 213 na bacia do Parnaíba. A conversão pode ocorrer nas modalidades de conversão direta, com serviços prestados pelo próprio autuado, ou de conversão indireta, em que o autuado passa a responder por cotas de projetos maiores, previamente selecionados pelo órgão emissor da multa. No primeiro caso o desconto é de 35% no valor da multa; e no segundo, de 60% (IBAMA, 2018).

A alteração na regulamentação efetuada pelo Decreto 9.179/2017 visou trazer maior efetividade ao exercício do Poder de Polícia, à fiscalização e ao estabelecido nos autos de infração aplicados.

Em nível federal, o Decreto 9.179/2017, que alterou as disposições do Decreto 6.514/2008, estabelecendo descontos na conversão das multas em serviços de preservação,

melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, também se insere no contexto da autocomposição de litígios.

Cumpre destacar que, em 11 de abril de 2019, foi publicado o Decreto 9.760 que alterou vários dispositivos do Decreto 6.514/2008, inclusive alguns aspectos acima destacados que foram inseridos pelo Decreto 9.179/2017. Referido decreto entra em vigor 180 dias após sua publicação. Nele há a previsão da criação do Núcleo de Conciliação Ambiental, apesar do nome de "conciliação", conforme disposto no art. 98-A, § 1º, esse núcleo possui competência preliminar de verificação de possíveis irregularidades, inclusive com a possibilidade de declaração de nulidade do auto de infração, bem como decidir sobre a manutenção da aplicação das medidas administrativas impostas[3]. Após essa análise preliminar, será aberta a possibilidade de realização de audiência de conciliação ambiental. Somente depois das etapas mencionadas é que será dado início ao prazo para apresentação da defesa (art. 98-B). Há, ainda, a alteração dos percentuais de desconto dos valores das multas (art. 142-A) acima mencionados que passam a variar de 40 a 60% dependendo do momento processual em que é proposta a conciliação (IMPRENSA NACIONAL, 2019).

Em face desse novo dispositivo, em que pese louvável a possibilidade de conciliação ambiental na esfera administrativa, não deixa de ser preocupante a inversão ao andamento do processo administrativo, tendo a inserção da análise prévia de validade/nulidade da lavratura do auto de infração, bem como da sanção imposta. Deve-se avaliar se isso não comporta violação aos Princípios da legalidade; da obediência às formas e ao procedimento; da

[3] Art. 98-A. O Núcleo de Conciliação Ambiental 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.
§ 1º Compete ao Núcleo de Conciliação Ambiental:
I - realizar a análise preliminar da autuação para:
a) convalidar de ofício o auto de infração que apresentar vício sanável, por meio de despacho saneador, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atue perante a unidade administrativa da entidade responsável pela autuação;
b) declarar nulo o auto de infração que apresentar vício insanável, por meio de despacho fundamentado, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atue perante a unidade administrativa da entidade responsável pela autuação; e
c) decidir sobre a manutenção da aplicação das medidas administrativas de que trata o art. 101 e sobre a aplicação das demais sanções de que trata o art. 3º; e
II - realizar a audiência de conciliação ambiental para:
a) explanar ao autuado as razões de fato e de direito que ensejaram a lavratura do auto de infração;
b) apresentar as soluções legais possíveis para encerrar o processo, tais como o desconto para pagamento, o parcelamento e a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente;
c) decidir sobre questões de ordem pública; e
d) homologar a opção do autuado por uma das soluções de que trata a alínea "b".

pluralidade de instâncias e da supremacia do interesse público[4]. Nesse último princípio, deve-se ressaltar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado garantido a todos pela constituição, bem como a responsabilização administrativa daquele que causar dano ao meio ambiente, conforme previsão do art. 225 e parágrafo terceiro, da Carta Magna.

Em seguida, passe-se a analise de importante avanço no que concerne aos métodos de solução de conflitos, na esfera administrativa, prevista na legislação do Estado de Goiás.

## 4.2 A Lei Complementar do Estado de Goiás nº 144 de 24 de julho de 2018

Nesse cenário de solução consensual de conflitos se insere, em nível estadual, a Lei Complementar n° 144/2018, que tem por objetivos principais promover e estimular a adoção de medidas para autocomposição de litígios, com vistas à resolução de conflitos e pacificação social e institucional; propiciar eficiência e celeridade na condução dos conflitos; reduzir o dispêndio de recursos públicos no trâmite processual, dentre outros (art. 1°, I a VII).

A Lei Complementar do Estado de Goiás n° 144/2018, em seu artigo 2°, incisos I, II e III, traz os conceitos dos institutos da conciliação, mediação e arbitragem. No primeiro caso, trata-se de uma modalidade de solução consensual de conflitos, sem poder decisório, usada em casos em que não tenha havido vínculo anterior entre as partes, de forma que o conciliador poderá sugerir soluções para o litígio ou a controvérsia (art. 2°, inciso I).

A mediação, a seu turno, é conceituada pela lei complementar estadual como uma modalidade de solução consensual de conflitos, igualmente sem poder decisório, usada nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, de modo que o mediador auxiliará e estimulará os envolvidos, por si próprios, a encontrar soluções consensuais para a controvérsia (art. 2°, inciso II). Por último, a arbitragem é uma técnica de solução alternativa de conflitos, que tem conteúdo decisório por meio de sentença arbitral, no qual versará sobre direitos patrimoniais disponíveis (art. 2°, inciso III), isto é, aqueles bens que possam ser alienados e alem disso, aqueles direitos passíveis de transação (SCAVONE, 2010, p. 22).

Em que pese as leis que tratam do processo administrativo em nível federal, Lei nº 9.784/1999 e em nível do Estado de Goiás, Lei nº 13.800/2001, não fazerem menção a mecanismos consensuais para resolução dos conflitos, verifica-se que a Lei Complementar

[4] Legalidade, conforme dito anteriormente, agir conforme o que prevê a lei. Obediência às formas e ao procedimento é decorrente do princípio da legalidade que impõe formalidades a serem cumpridas. Pluralidade de Instâncias permite ao superior hierárquico rever os atos de seus subordinados. Supremacia do interesse Público (art. 2º, II, lei 9.784/1999) que prevê o atendimento aos fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei (DI PIETRO, 2016, p. 155).

estadual n° 144/2018 se atentou ao disposto no artigo 174[5] do Código de Processo Civil, que previu a criação de Câmaras de Conciliação e Arbitragem.

Dessa forma, a criação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA) e a efetiva aplicação da lei estadual aos processos administrativos ambientais visam trazer maior celeridade no trâmite dos processos administrativos ambientais, combatendo assim, a prescrição intercorrente que permeia grande parte destes autos de infração.

Além do mais, importante ressaltar que solução consensual dos conflitos, além de mais célere e menos dispendiosa, nos casos dos processos administrativos, poderá ter um efeito para desestimular os infratores a descumprirem as normas ambientais, assegurando a aplicabilidade do princípio da administração pública mencionado anteriormente, qual seja, o princípio da eficiência. Nesse sentido, cabe trazer os ensinamentos de Cahali:

> Uma solução consensual geralmente é respeitada e atendida voluntariamente; já uma solução adjudicada pela sua imposição contrária à vontade de uma das partes provoca inúmeros recursos e, ainda, quando estes não mais forem possíveis, leva ao descumprimento do decidido, a exigir a execução com seus incidentes, tendo como consequência a "eternização" do litígio. (CAHALI, 2017, p. 49).

A resolução amigável dos processos administrativos ambientais, propostos pela administração pública em face do infrator, poderá promover o cumprimento espontâneo das obrigações assumidas (CAHALI, 2017, p. 49). Dessa forma, o infrator se comprometeria a prestar serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, evitaria a sua reincidência, bem como contribuiria para não judicialização de referidos processos.

Nota-se, portanto, que a aplicação dos métodos consensuais de resolução dos problemas, mediante a criação da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem, bem como em face do já mencionado Decreto Presidencial nº 9.179, de 2017 que instituiu o Programa de Conversão de Multas Ambientais, faz-se plenamente possível a resolução pacífica dos conflitos no âmbito da administração pública ambiental, nos três níveis da federação, após a instauração do processo administrativo resultante da fiscalização exercida pelo órgão ambiental competente.

[5] Art. 174. A união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições acionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: [...]

# CONCLUSÃO

Por meio da pesquisa realizada, nota-se a importância da atuação efetiva do Poder Público a fim de evitar, ou se não for possível, coibir o cometimento de infrações ambientais. Nesse sentido, pode-se concluir que o Brasil possui um aparato normativo para dar suporte à atuação do Poder Público, ou seja, há normas que de forma clara estabelecem regras e limites. Em consequência a elas, deve haver também fiscalização de sua observância. São os instrumentos de comando e controle indispensáveis para trazer a efetividade da política ambiental no Brasil.

Dessa forma, mostra-se a importância da atuação da Administração Pública por meio do exercício do Poder de Polícia, de forma a responsabilizar administrativamente àqueles que infringem a legislação ambiental. No entanto, o que se tem observado é que, mesmo com o aparato normativo estabelecendo as regras de atuação dos componentes do SISNAMA, o trâmite do processo administrativo depois das autuações procedidas, não são efetivas.

Nesse intento, pôde-se avaliar que os métodos de solução de conflitos são instrumentos que podem auxiliar para tornar mais efetivo o exercício do poder de polícia ambiental, sem que isso represente violação aos princípios que regem a administração pública, bem como o processo administrativo.

Destaque deve ser dado ainda, ao protagonismo do Estado de Goiás ao editar a Lei Complementar nº 144/2018 que trouxe aplicação prática da possibilidade de composição nos processos em que envolvem a administração pública, por meio da criação da Câmara de Conciliação Mediação e Arbitragem na Procuradoria do Estado de Goiás (PGE), inclusive na esfera ambiental.

A possibilidade de resolução consensual dos conflitos ambientais é tema dotado de grande importância, porquanto tem enorme potencial de fazer com que os infratores, efetivamente paguem as sanções pecuniárias que lhes foram impostas, com a possibilidade de sensíveis descontos e parcelamentos em troca de prestação de serviços de melhoria e preservação do meio ambiente, evitando-se, por conseguinte, a reincidências nas infrações já praticadas.

Esses instrumentos de solução de conflitos na esfera da Administração Pública Ambiental são meios para tornar efetivo não só o poder de polícia exercido nessa área, como também contribuir para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado de que trata o art. 225 da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS


ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

ARAÚJO, Luciane Martins de. *Desenvolvimento sustentável: estudo de impacto ambiental e estudo de impacto de vizinhança*. Curitiba: Letra da lei, p. 30, 2008.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. *O princípio do Poluidor Pagador*: Pedra angular da Política Comunitária do Ambiente. Coimbra: Editora Coimbra, 1997.

BRAGANÇA, Daniele. *Governo corta 43% do orçamento do Ministério do Meio Ambiente*. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/reportagens/governo-corta-43-do-orcamento-do-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em 05 abr 2019.

BRASIL. *Código de Processo Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 05 abr 2019.

BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm>. Acesso em 05 abr 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 abr 2019.

BRASIL. *Decreto n° 6.514 de 22 de Julho de 2008*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm>. Acesso em 05 abr 2019.

BRASIL. *Decreto n° 9.179 de 23 de Outubro de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9179.htm>. Acesso 05 abr 2019.

BRASIL. *Lei n° 6.938 de 31 de Agosto de 1981*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em 05 abr 2019.

BRASIL. *Lei n° 9.605 de 12 de Fevereiro de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em 05 abr 2019.

BRASIL. *Lei n° 9.784 de 29 de Janeiro de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em 05 abr 2019.

BRASIL. *Lei Complementar n° 140 de 8 de Dezembro de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em 05 abr 2019.

CAHALI. Francisco José. *Curso de Arbitragem: mediação: conciliação: resolução CNJ 125/2010*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo, Parte Geral, Intervenção do Estado e Estrutura da Administração*. Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28° ed.São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 17. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

GOIÁS. *Lei n° 13.800 de Janeiro de 2001*. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2001/lei_13800.htm>. Acesso em: 05 abr 2019.

GOIÁS. *Lei Complementar n° 144 de 24 de Julho de 2018*. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=22891>. Acesso em: 05 abr 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE DO DOS RECURSOS NATURAIS (IBAMA). *Ibama inicia seleção pública de projetos para Conversão de Multas Ambientais*. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/noticias/436-2018/1386-ibama-inicia-selecao-publica-de-projetos-para-conversao-de-multas-ambientais>. Acesso em: 05 abr 2019.

IMPRENSA NACIONAL. *Decreto n°9.760, de 11 de abril de 2019*. Disponível em: < http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137359>. Acesso em: 14 abr 2019.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARINHA DO BRASIL. *Empresas só pagam 3,4% das multas ambientais*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sinopse/empresas-pagam-so-34-das-multas-ambientais>. Acesso em: 02 abr 2019

MOESSA. Luciane. *Conflitos coletivos que envolvem políticas públicas*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/conflitos-coletivos-que-envolvem-politicas-publicas-15082018> Acesso em 04 set 2018.

PROGRAMA DE CONVERÇÃO DE MULTAS AMBIENTAIS. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiS1brbsrXhAhWBGLkGHZD7Ap4QFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ibama.gov.br%2Fphocadownload%2Fconversao-de-multas-ambientais%2Fpncmi_bienio_2019-2020.pdf&usg=AOvVaw1R4r8DJ2b3YvFN4oI2npHJ. > Acesso em 02 abr 2019

AGÊNCIA DO BRASIL. *Temer assina decreto que converte multa ambiental em prestação de serviços*. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-10/temer-

assina-decreto-que-converte-multa-ambiental-em-prestacao-de-servicos>. Acesso em: 25 ago 2018.

SCAVONE JR, Luis Antonio. *Manual de Arbitragem.* 4. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2010.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). REsp 1.401.500. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=62818311&num_registro=201302931370&data=20160913&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 22 fev 2019.

THEODORO JR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*, v.1, 56. ed, Rio de Janeiro: Forense, 2015.

THEODORO JR, Humberto. NUNES, Dierle. BAHIA, Alexandre Melo Franco. PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC - Fundamentos e Sistematização*. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.