

## Administração pública e meio ambiente: entre consensualidade e direito indisponível

## Public Administration and the environment: between consensuality and unavailable rights

*Vladimir de Passos Freitas(1); Lucas Bossoni Saikali(2)*

1 Professor do programa de Pós-graduação em Direito, stricto sensu, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR (Curitiba-PR, Brasil). Pós-doutor pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). Doutor e Mestre pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Desembargador Federal aposentado do Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, onde foi corregedor e presidente.

E-mail: vladimir.freitas@terra.com.br | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7693-6858>

2 Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Membro do Núcleo de Investigações Constitucionais (NINC-UFPR) e da Rede de Pesquisa em Direito Administrativo Social (REDAS). Editor-Adjunto do International Journal of Digital Law. Chefe da Secretaria da Presidência do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (2019-2021). Advogado.

E-mail: saikalilucas@gmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6589-4269>

**Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 17, n. 1, e3620, janeiro-abril, 2021 - ISSN 2238-0604

[Received/Recebido: outubro 10, 2019; Accepted/Aceito: fevereiro 19, 2021;

Publicado/Published: maio 27, 2022]

DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2021.v17i1.3620>

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui/click here!](#)

## Resumo

No presente artigo, analisa-se a atuação do Poder Público consensual e mediador dentro da esfera do Direito ambiental. A intenção do estudo é analisar a função da Administração consensual contemporânea como forma de superação da sua atuação verticalizada e se é possível a realização de acordos administrativos quando o bem jurídico tutelado envolve o meio ambiente. Inicialmente, o artigo trata da proteção ao meio ambiente presente na Constituição de 1988, bem como ao seu status de direito fundamental, o que incumbe ao Estado dever de preservá-lo. Ademais, estuda-se a Administração Pública através de duas lógicas: a da aplicação verticalizada de sanções administrativas e a da consensualidade, na medida em que esta é tendência da atuação estatal. Após, realiza-se uma análise sobre a possibilidade de realização de acordos administrativos na seara ambiental, uma vez que este bem jurídico é tido como indisponível. Utiliza-se da metodologia dedutiva, a partir da leitura de livros e artigos jurídicos sobre a temática estudada. Ao final, conclui-se que a indisponibilidade do bem jurídico ambiental não pode ser considerada empecilho para a celebração de acordos administrativos em matéria ambiental, desde que a sua reparação e recomposição atinjam resultados efetivos que compactuem com o interesse público tutelado.

**Palavras-chave:** Administração pública; meio ambiente; sanção administrativa; consensualidade; acordo administrativo.

## Abstract

In this article, we analyze the performance of consensual and mediator Administration within the sphere of environmental Law. The intention of the study is to analyze the function of the contemporary consensual Administration as a way of overcoming its vertical activity and if it is possible to make administrative agreements when the legal good protected involves the environment. Initially, the article deals with the protection of the environment present in the 1988 Constitution, as well as its status as a fundamental right, which is the duty of the State to preserve it. In addition, the Public Administration is studied through two logics: the vertical application of administrative sanctions and consensuality, insofar as this is a trend of state action. Afterwards, an analysis is made of the possibility of realizing administrative agreements in the environmental field, since this legal good is considered as unavailable. It uses the deductive methodology, based on the reading of books and legal articles on the subject studied. At the end, it is concluded that the unavailability of the environmental legal right cannot be considered as an obstacle to the conclusion of administrative agreements in environmental matters, provided that their repair and recomposition achieve effective results that compact with the public interest.

**Keywords:** Public administration; environment; administrative penalty; consensuality; administrative agreement.

## 1 Introdução

Como é de sua natureza, a prática do Direito está em constante transformação, sempre se adequando ao momento histórico em que se verifica.<sup>1</sup> Nesse diapasão, nos últimos anos, é possível observar que a experiência do Direito brasileiro vem sendo paulatinamente alterada, na medida em que se busca sair das amarras do convencional processo litigioso, sob a égide um julgador imparcial que sentencia a lide após a reunião das provas produzidas pelas partes envolvidas. Pelo contrário, há um recente apego aos negócios jurídicos realizados na fase extrajudicial sem qualquer envolvimento do Poder Judiciário, de forma a possibilitar que as partes envolvidas ajustem espontaneamente os termos para solucionar a problemática jurídica que os envolve.

No presente trabalho, será estudada a possibilidade de realização de acordos administrativos na esfera do Direito ambiental. A intenção é concluir se a verticalização da sanção administrativa poderá ser transformada em uma atuação horizontal entre o Estado e o particular infrator na busca do melhor resultado para o interesse público. É cediço que o Direito ambiental cuida de um dos mais importantes direitos fundamentais da pessoa humana: o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por ser, portanto, um direito indisponível, parte da doutrina afirma que não é possível transacionar medidas que envolvem a proteção desse bem jurídico.

Por sua vez, a consensualidade envolvendo a Administração Pública é tema que emerge na discussão jurídica hodierna, tanto em razão de uma releitura dos tradicionais paradigmas do Direito Administrativo, quanto em razão da imposição prática que tem exigido uma atuação compatível com o caráter democrático do Estado de Direito, pautadas na supremacia do interesse público e da prevalência dos direitos fundamentais.

No segundo capítulo do artigo, aponta-se a proteção ao meio ambiente prevista na Constituição de 1988, bem como a sua inspiração para leis posteriores, demonstrando, assim, o seu status de direito fundamental, assegurado a todo cidadão e cidadã brasileira (além das gerações futuras). No terceiro capítulo, analisa-se a natureza das sanções administrativas, divididas em suas características retributiva e ressarcitória. No quarto capítulo, o estudo argumenta sobre a lógica da consensualidade na Administração Pública, defendendo que a utilização de meios horizontais de dirimir conflitos estatais pode fomentar a democratização do Estado, dar transparência ao ente público e trazer maior efetividade na garantia de direitos fundamentais – garantindo, portanto, o interesse público. No quinto capítulo, busca-se demonstrar como a lógica da consensualidade poderia ser ligada à proteção do bem jurídico ambiental, analisando, assim, seu caráter de bem indisponível a possibilidade de transação, para, ao final, concluir o artigo científico.

1 VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? *Revista de Processo*, vol. 251/2016, p. 391-426, jan/2016.

A metodologia de pesquisa adotada é o método dedutivo, por meio da qual se analisa a possibilidade da realização de acordos administrativos na seara dos danos ambientais causados por particulares. A técnica de pesquisa utilizada é a documentação indireta, através da pesquisa bibliográfica.

## 2 A proteção ao Meio Ambiente na Constituição de 1988

Segundo a Constituição de 1988, conforme conceituado no art. 225, o meio ambiente é um bem de uso comum da população brasileira, de titularidade difusa (de todas as pessoas) e indivisível, bem como poder estar ligados aos reflexos pessoais e patrimoniais de uma pessoa ou de um grupo interessado. Dessa forma, o dano ou risco ambientais podem envolver o meio ambiente tanto em seu aspecto global quanto de forma individualizada. Inclusive, o próprio art. 225, § 3º, da Constituição estabelece um triplo modelo de responsabilização por danos causados ao meio ambiente, na medida em que as infrações nocivas a nocivas ao bem jurídico ambiental sujeitarão aos infratores (pessoas físicas ou jurídicas) consequências de natureza penal, administrativa e/ou civil.

Dessa forma, a Constituição de 1988, além de transformar o meio ambiente em direito constitucionalmente assegurado para o povo brasileiro, elevou o bem jurídico ao status de direito fundamental. Sendo, então, o meio ambiente um direito fundamental autônomo, surgem consequências de várias ordens jurídicas.<sup>2</sup>

No mesmo sentido a lição do Édis Milaré, quando registra que “a Carta brasileira erigiu-o à categoria de um daqueles *valores ideais da ordem social*, dedicando-lhe, a par de uma constalação de regras esparsas, um capítulo próprio, que, definitivamente, institucionalizou o direito ao ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo”.<sup>3</sup>

Por sua vez, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também se trata de um direito fundamental e indisponível. Não obstante, é um dever do Estado compartilhado com a sociedade. Vale dizer ainda, que devido ao seu status de direito fundamental, o meio ambiente deve ser protegido de forma direta – e nunca como um afluente ou derivado de outros direitos fundamentais.<sup>4</sup>

2 COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Direito ao meio ambiente: indisponibilidade do bem jurídico e possibilidade de acordos em matéria ambiental. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover*, n. 69/70, p. 173-187, jan./dez. 2009.

3 MILARE, Édis. *Direito do Ambiente*. 10.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 162.

4 COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Direito ao meio ambiente: indisponibilidade do bem jurídico e possibilidade de acordos em matéria ambiental. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover*, n. 69/70, p. 173-187, jan./dez. 2009.

O reconhecimento do direito de toda a população gozar de um meio ambiente equilibrado impõe para as autoridades públicas a obrigação de zelar pela utilização racional dos recursos naturais (o que pode ser feito através de políticas de controle preventivo, por exemplo). De toda forma, referido reconhecimento carrega em si uma série de conflitos vinculados à sua operabilidade, na medida em que uma série de dificuldades para se lograr uma adequada proteção podem ocorrer ao decorrer da implementação de políticas públicas.<sup>5</sup>

É inegável que o equilíbrio do meio ambiente é essencial para a qualidade de vida e, assim, para a dignidade da vida humana, tanto desta quanto das futuras gerações. Contudo, é possível ir além do conceito que alberga as futuras gerações: segundo Silvia Cappelli, essa ampliação se torna necessária para reconhecer dignidade à própria vida, “pois essa vida é o fundamento e o alicerce de todas as posições jurídicas”, uma vez que na ausência da vida, não há que – e nem como – se falar na possibilidade de exercício de direitos ou de deveres.<sup>6</sup>

Ainda, aduz a autora que deve ser superada a noção de que qualquer seja o direito este deverá estar ligado à uma relação jurídico-material subjacente, na medida em que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito subjetivo das pessoas ainda que elas não sejam identificadas (v.g. a geração futura). Isso significa que o bem jurídico relacionado ao meio ambiente é autônomo – seja em relação à sua esfera de recursos naturais, culturais e artificiais – e existe como direito supraindividual subjetivo, o que, segundo a jurista, iria além da simetria entre direito e dever.<sup>7</sup> Então, tratando-se de bem de uso comum do povo, o meio ambiente passa a ser *res communes omnium* e torna-se propriedade da coletividade, cabendo ao Poder Público gerir e tutelar esse bem jurídico.<sup>8</sup>

Ressalta-se que compromisso de proteção ao ambiente surge não somente em razão de uma dimensão protetora natural dos direitos fundamentais, pois de outra forma se tornariam ilusórios ou inconsistentes, mas que o próprio ordenamento jurídico brasileiro determina que as autoridades públicas cumpram um papel ativo para a plena efetividade do direito ao meio ambiente consagrado.<sup>9</sup>

5 RAMOS MARTÍNEZ, María Florencia. El principio precautorio como fuente de responsabilidad estatal frente a los derechos fundamentales. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 45-63, out./dez. 2017.

6 CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, desjudicialização e autorregulação: tendências no Direito Ambiental?. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 63/2011, p. 69-99, jul./set. 2011.

7 CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, desjudicialização e autorregulação: tendências no Direito Ambiental?. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 63/2011, p. 69-99, jul./set. 2011.

8 COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Direito ao meio ambiente: indisponibilidade do bem jurídico e possibilidade de acordos em matéria ambiental. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover*, n. 69/70, p. 173-187, jan./dez. 2009.

9 RAMOS MARTÍNEZ, María Florencia. El principio precautorio como fuente de responsabilidad estatal frente a los derechos fundamentales. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 45-63, out./dez. 2017.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição, conforme demonstrado, deixou clara a importância da preservação do meio ambiente. Inclusive, após a promulgação desta, diversas leis que criminalizaram os danos ao meio ambiente foram criadas, dentre as quais: a Lei nº 7.802/89, que penaliza o uso indevido de agrotóxicos; a Lei nº 7.804/89, que criminaliza a poluição; e a Lei nº 7.805/89, que transforma em delito a prática da “garimpagem” sem autorização. No entanto, para Vladimir Passos de Freitas, a proteção ao meio ambiente efetivou-se realmente com a Lei nº 9.605/98, conhecida comumente como a Lei Penal Ambiental. Essa lei alterou profundamente a tipificação de condutas em matéria de Direito Penal ambiental, que anteriormente eram tratadas em leis esparsas.<sup>10</sup>

Ademais, a Lei nº 6.938/81 também representou avanço para a proteção ao meio ambiente na esfera legal brasileira. Ela estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no país, visando condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. (arts. 1º e 2º).<sup>11</sup> Com o intuito de implementar essa política, foi constituído, também por essa lei, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (ou Sisnama), que é composto pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (art. 6º).<sup>12</sup>

10 FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 1998. 252f. Tese(doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas.

11 Art 1º - Esta lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

12 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 do Meio Ambiente - SISNAMA [...].

Inclusive, como aponta Ruanda Schlickmann Michels, dos princípios que regem o direito ambiental, dois são basilares: os princípios da prevenção e precaução, que demonstram que a atenção do direito ambiental deverá sempre se voltar para o momento anterior à realização de eventual dano, com o fim de evitar essa ocorrência.<sup>13</sup> Dessa forma, “a prevenção do dano é reconhecida, unanimemente, como sendo o objetivo fundamental do direito ambiental”, aduz a autora. Isso porque, a efetivação do dano prejudicará a sua reparação e, portanto, a capacidade de que o meio ambiente retorne ao seu *status quo ante*, isto é, que seja restabelecida, em igualdade de condições, uma situação idêntica à anterior.<sup>14</sup>

Entretanto, tal constitucionalização da proteção do meio ambiente pode levar ao questionamento sobre a possibilidade de transação acerca dos direitos ambientais, na medida em que os direitos protegidos pelo Estado são, em regra, indisponíveis (eis que sua tutela visa à proteção da vida, da saúde e da qualidade de vida de todo o corpo social).<sup>15</sup> Indaga-se sobre a possibilidade de tratativas consensuais sobre a sanção administrativa em razão de crimes ambientais nos próximos capítulos.

### 3 A natureza das sanções administrativas e sua função na seara ambiental

A prática demonstra, para Nicolao Dino Neto, que o direito administrativo sancionador vem se preocupando com a proteção de bens e interesses difusos e coletivos – chega, inclusive, a atuar como instrumento de auxílio na esfera do direito penal nessa seara. O autor cita o exemplo da tutela da ordem pública ambiental, em que a responsabilização penal pode ocorrer sem prejuízo da responsabilização de índole administrativa. No entanto, ainda assim, existem muitos casos de coincidente tipificação de um e de outro matiz em face do mesmo bem jurídico.<sup>16</sup>

No que tange à sanção administrativa, tem-se que a lei deve expressar o fato, mas a necessidade de garantir que a Administração seja ágil e eficiente impõe e justifica a complementação descritiva da infração. Assim, “o princípio da legalidade, também no campo do direito administrativo sancionador, não exclui a formulação de tipos e a

13 MICHELS, Ruanda Schlickmann. Instrumentos administrativos de prevenção ao dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 45/2007, p. 213232, jan./mar. 2007.

14 MICHELS, Ruanda Schlickmann. Instrumentos administrativos de prevenção ao dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 45/2007, p. 213232, jan./mar. 2007.

15 COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Direito ao meio ambiente: indisponibilidade do bem jurídico e possibilidade de acordos em matéria ambiental. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover*, n. 69/70, p. 173-187, jan./dez. 2009.

16 DINO NETO, Nicolao. Introdução ao estudo das infrações administrativas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 62/2011, p. 169-200, abril/jun. 2011.

descrição de condutas infracionais com maior flexibilidade”.<sup>17</sup>

Fato é que a sanção administrativa está intimamente ligada ao poder de polícia administrativa. Este tem por objetivo base o salvaguardar da ordem social, sendo, portanto, um deverpoder (e não uma faculdade): incumbe à Administração tutelar a ordem pública. Nas palavras de Rafael Bielsa, o poder de polícia constitui “*la acción administrativa necesaria para el mantenimiento del orden público en el sentido de sus manifestaciones exteriores [...]*”.<sup>18</sup> Sendo assim, por meio dessa função administrativa e da imposição de regras às atividades individuais ou coletivas, fundam-se as regras da ordem pública. Portanto, a partir da referida base, torna-se possível afirmar que, no exercício do poder de polícia ambiental, a Administração Pública deverá atuar com o fim de proteger o meio ambiente através do controle de atividades individuais e coletivas, públicas ou particulares, ou até mesmo por meio da imposição de um fazer, de um não fazer ou, ainda, de tolerar que seja feito, com vistas à promoção da ordem pública ambiental.<sup>19</sup>

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, pela ordem de polícia, a Administração Pública determina comandos de fazer ou a não fazer algo que seja contrário ao interesse coletivo, uma vez que seu objetivo é a manutenção da ordem social. Para o autor, por meio da atuação de polícia, a Administração concorda com a utilização de eventual propriedade particular ou ao desempenho de uma determinada atividade, por exemplo, exercendo um controle prévio de conformação entre a conduta e o interesse coletivo tutelado.<sup>20</sup> Ademais, pelo poder de polícia, a Administração analisa se os comandos e limitações legais impostos em prol do bem ou interesse que pretende ser assegurado. Caso entenda pela existência de eventuais infrações administrativas durante a análise, prepara-se, se for o caso, a atividade repressiva, ou seja, a sanção (de polícia). Nesse lastro, afirma Diogo de Figueiredo Moreira Neto que, superada a fase de fiscalização preventiva, finda o ciclo de aplicação da polícia administrativa, com “a submissão coercitiva do infrator a medidas inibidoras (compulsivas) ou dissuasoras (suasivas) impostas pela Administração”. Isso significa, portanto, o exercício de um papel coercitivo da Administração em face das transgressões observadas em sua atividade de fiscalização.<sup>21</sup>

17 DINO NETO, Nicolao. Introdução ao estudo das infrações administrativas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 62/2011, p. 169-200, abril/jun. 2011.

18 BIELSA, Rafael. *Derecho administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1965. t. IV. p. 5. Tradução livre: “a ação administrativa necessária para a manutenção da ordem pública no sentido de suas manifestações externas”.

19 DINO NETO, Nicolao. Introdução ao estudo das infrações administrativas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 62/2011, p. 169-200, abril/jun. 2011.

20 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

21 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 398401.

Não é apenas o timbre punitivo que está presente nas infrações administrativas. Vislumbra-se, também, medidas de prevenção geral na aplicação das sanções administrativas ambientais. A ideia é deixar claro o seu caráter pedagógico natural ao exercício do poder sancionador, que propaga seus efeitos em relação à pessoa (física ou jurídica) infratora e às demais pessoas da coletividade.<sup>22</sup>

Nesse ponto, torna-se relevante destacar a classificação, de Rafael Munhoz de Mello, que separa as sanções administrativas em duas categorias: (i) em primeiro lugar, as sanções que consistem em medidas afliativas de caráter retributivo e, (ii) em segundo, as sanções que consistem em medidas afliativas de caráter ressarcitório. Em ambos os casos há uma sanção jurídica imposta pela Administração Pública no exercício da função administrativa.<sup>23</sup>

Por um lado, a sanção administrativa retributiva finda-se com a sua aplicação contra o infrator. Trata-se de medida de simples retribuição pela infração cometida, sem qualquer pretensão de ressarcimento do dano causado pela conduta delituosa ou de restauração do *status quo ante*. Inclusive, como atesta Daniel Ferreira, a finalidade da sanção retributiva, penal ou administrativa, é preventiva,<sup>24</sup> ou seja, pune-se para prevenir a ocorrência de reiteradas infrações, com o fim de desestimular a atuação tipificada como ilícitos.<sup>25</sup> Por outro lado, a sanção administrativa ressarcitória não se esgotará na imposição de uma penalidade às pessoas infratora, na medida em que vai além: a medida afliativa imposta pela Administração Pública altera a situação de fato existente, com vistas a reparar o dano causado à vítima da infração.<sup>26</sup>

Dessa forma, para Rafael Munhoz de Mello, é cabível a afirmação de que a sanção administrativa retributiva é instituída tendo em vista a pessoa do infrator, ocasionando-lhe uma penalidade pela prática do ilícito (com finalidade preventiva). Por sua vez, a sanção ressarcitória tem como referência a pessoa que sofreu o dano, obrigando o infrator a repará-lo. No primeiro caso, aplica-se uma medida que sirva de estímulo para a não reincidência e, ademais, para que cumpra uma função exemplar para a sociedade; no segundo caso, a preocupação é ressarcir o dano causado ou buscar o retorno ao *status quo ante*.<sup>27</sup>

22 DINO NETO, Nicolao. Introdução ao estudo das infrações administrativas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 62/2011, p. 169-200, abril/jun. 2011.

23 MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez. 2005.

24 FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001.

25 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015 p. 871-874.

26 MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez. 2005.

27 MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez. 2005.

Não há dúvidas da dificuldade em estimar o prejuízo ao meio ambiente: veja-se que não se trata de uma lesão meramente patrimonial. A reparação busca voltar o bem ambiental ofendido ao seu estado anterior (ou *status quo ante*), e, no caso do meio ambiente, essa reparação pode levar anos para se completar – isso quando possível – e pode afetar diversas gerações. Nesse sentido, defende parte da doutrina que ao se tratar de dano ambiental, deve-se buscar primeiramente a reparação e, não sendo essa possível, a indenização.<sup>28</sup>

Contudo, diante da dificuldade da reparação dos danos ambientais, é possível se observar certa negligência por parte dos infratores em cumprir com as sanções impostas pela Administração Pública, apresentadas de forma vertical contra as pessoas (físicas e jurídicas). Dessa forma, pautado na lógica da consensualidade, o próximo capítulo passa a refletir sobre a possibilidade de uma Administração que busque uma segunda via ao buscar escapar da sanção administrativa.

#### 4 A lógica da consensualidade na Administração Pública

De acordo com Sílvia Cappelli, os instrumentos jurídicos tradicionais da Administração Pública Estado já não são mais suficientes para regular a sociedade e gerir a economia. Da mesma forma, as soluções do tipo binário (constitucional vs. inconstitucional, legal vs. ilegal, público vs. privado, lícito vs. ilícito, dentre outras) também se mostram como obsoletas. Ademais, com a cada vez mais crescente procura pelo Poder Judiciário, torna-se cada vez mais difícil que as ações judiciais sejam decididas de forma rápida, coerente e previsível (segurança jurídica).<sup>29</sup> Sendo assim, segundo a autora, uma das tendências para a Administração seria a redução progressiva da imperatividade da norma e sua substituição pelo estímulo a mecanismos de autorresponsabilização – através da regulação negociadas, por exemplo. Trata-se, portanto, de um processo de desformalização nos processos de elaboração legislativa e uma forma de simplificar os procedimentos da Administração, pelo qual a lei deixaria de ser um fato para se tornar “um processo, um programa de ação”.<sup>30</sup>

Referida tendência está ligada com a Administração Pública contemporânea. Uma vez que ela se encontra inserida no âmbito de uma sociedade democrática, complexa e multifacetária, a Administração assume função de mediadora de composição de conflitos que envolvem interesses estatais, coletivos e privados. Para tanto, a pessoa envolvida seria chamada no processo de identificação e de composição do interesse

28 FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 1998. 252f. Tese(doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas.

29 CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, desjudicialização e autorregulação: tendências no Direito Ambiental?. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 63/2011, p. 69-99, jul./set. 2011.

30 CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, desjudicialização e autorregulação: tendências no Direito Ambiental?. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 63/2011, p. 69-99, jul./set. 2011.

público no caso concreto, garantindo, portanto, a legitimidade da eventual decisão administrativa.<sup>31</sup>

Corroborando com tal assertiva, Alexandre Santos de Aragão ensina que, em regra, uma medida de consenso tende a ser mais eficiente do que uma decisão adotada unilateral e coercitivamente, na medida em que tem mais chances de ser efetivada na prática, “gerando menos riscos de externalidades (‘efeitos colaterais’) negativas”. Nessa esteira, o administrativista propõe alteração na construção dogmática do Direito Administrativo a fim de acrescentar os acordos com os administrados dentre suas fontes.<sup>32</sup>

Contudo, parte da doutrina vê, a partir de um ponto de vista pragmático, que a consensualidade no âmbito do Estado possui um duplo problema: de um lado, se utilizada de maneira correta, poderá ser uma prática vantajosa para as estruturas do Estado, especialmente do ponto de vista social e econômico; de outro lado, enfrenta o entrave argumentativo originário da noção tradicional da indisponibilidade do interesse público.<sup>33</sup> Segundo Cleuber Barbosa das Neves e Marcílio da Silva Ferreira Filho, interesse público pode ser interpretado conceitualmente no sentido de ser uma construção que varia de acordo com cada contexto, podendo ser objeto de modificação ao longo da passagem do tempo. Os autores criticam a concepção de interesse público de uma forma prévia e abstrata, que ignora a avaliação concreta de cada caso, mediante uma avaliação participativa entre gestor público, órgãos de controle e sociedade. Assim, concluem os juristas que o interesse público, conforme hodiernamente visto, não deve ser concebido – especialmente do ponto de vista retórico – como um óbice absoluto à consensualidade administrativa. Deve haver, portanto, edificação hermenêutica que viabilize a compatibilização das necessidades do Estado e das necessidades da sociedade em face do Direito, ou seja, do próprio interesse público.<sup>34</sup>

Para Ravi Peixoto, então, torna-se necessário que a ideia de que a indisponibilidade do interesse público teria condão de impedir a realização de acordos pelos entes públicos seja desfeita. Para o autor, em verdade, nem todo direito indisponível possui como consequência a impossibilidade de transação que o

31 LOPES, Paula Lino da Rocha. Atuação administrativa consensual: acordo substitutivo envolvendo atos de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, vol. 274/2017, p. 383-407, dez./2017.

32 ARAGÃO. Alexandre Santos de. A consensualidade no direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. *Revista de Informação Legislativa*, n. 167, jul./set. 2005.

33 NEVES, Cleuber Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, a. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018. Segundo os autores, “relacionada à ideia de supremacia, construiu-se também a noção de indisponibilidade do interesse público com fundamento na ideia de que não cabe ao administrador fazer valer seu interesse privado em detrimento do público, devendo a este sempre se vincular. A ideia de indisponibilidade, ademais, impedia a disposição sobre atos administrativos.”

34 NEVES, Cleuber Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, a. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018.

envolva.<sup>35</sup> Sérgio Guerra, inclusive, argumenta que a atuação administrativa deve ser pautada pela noção da reflexividade administrativa. Essa serviria como uma imposição ao administrador na avaliação de riscos através de dois elementos: a prevenção e a mediação. Para o autor, o Estado deve ter uma função interlocutória entre os diversos grupos de interesses, buscando, dessa forma, a mediação como forma de garantir a legitimidade de suas decisões, “em um procedimento negocial e autorreferencial visando obter o consenso mediado”.<sup>36</sup>

O próprio Direito Administrativo, no entanto, já tem recebido novos aportes teóricos que requerem uma revisão da situação de desigualdade no relacionamento entre o Poder Público e os particulares. Nessa medida, o modelo pautado na Administração Pública consensual impõe a existência de um maior diálogo e participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas. A bipolaridade de interesses (Estadocidadão) perde importância, dando espaço à uma multipolaridade de interesses que tenciona a separação entre o interesse público e o privado, buscando tornar a busca do bem público mais eficiente.<sup>37</sup>

Dessa forma, tem-se que o fenômeno do consensualismo presente na Administração Pública contemporânea mediadora, calcada na juridicidade administrativa, “fundamenta-se, inicialmente, no princípio democrático”.<sup>38</sup> Na visão de Paula Lino da Rocha Lopes, o princípio da consensualidade, portanto, constitui princípio constitucional implícito que decorre do princípio democrático (art. 1º da Constituição), bem como ligado ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição). Para a autora, a “consensualidade ressaí da juridicidade e da necessidade de garantir ‘legitimidade reforçada’ à atuação administrativa”.<sup>39</sup>

Não obstante, Patrícia Baptista apresenta três vantagens do consenso como meio de desenvolvimento da atividade administrativa. São elas: (i) o fato de que o interesse público pode ser realizado em condições mais satisfatórias e com maior eficiência em um contexto de harmonia e, coincidentemente ou não, simultaneamente com

35 PEIXOTO, Ravi. A nova sistemática de resolução consensual de conflitos pelo Poder Público – uma análise a partir do CPC/2015 e da Lei 12.140/2015. *Revista de Processo*, v. 261/2016, p. 467-497, nov. 2016. Continua o autor: “Veja-se, como exemplo, que o art. 334, § 4.º, do CPC/2015 (LGL\2015\1656), ao tratar das hipóteses em que não será realizada a audiência de mediação ou conciliação, se refere, no inc. II, aos casos em que não se admite autocomposição. Não há menção à indisponibilidade dos direitos porque ela não pode ser confundida com a vedação à transação”.

36 GUERRA, Sérgio. Discricionariedade administrativa – limitações da vinculação legalitária e propostas pós-positivistas. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 205-240.

37 PEIXOTO, Ravi. A nova sistemática de resolução consensual de conflitos pelo Poder Público – uma análise a partir do CPC/2015 e da Lei 12.140/2015. *Revista de Processo*, v. 261/2016, p. 467-497, nov. 2016.

38 LOPES, Paula Lino da Rocha. Atuação administrativa consensual: acordo substitutivo envolvendo atos de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, vol. 274/2017, p. 383-407, dez./2017.

39 LOPES, Paula Lino da Rocha. Atuação administrativa consensual: acordo substitutivo envolvendo atos de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, vol. 274/2017, p. 383-407, dez./2017.

a satisfação de interesses privados; (ii) a constatação de que a atividade consensual da Administração Pública contribui para aumentar a transparência das atividades administrativas, na medida em que eventuais interesses da Administração com particulares seja identificado à sociedade civil por meio de acordos formais, como instrumento que demonstraria a imparcialidade na atuação da Administração Pública; e (iii) a garantia de segurança jurídica das partes envolvidas em conflitos com o Estado, na medida em que assegura maior estabilidade nas relações administrativas.<sup>40</sup>

Dessa forma, torna-se cabível aludir à necessidade de realizar de acordos administrativos na esfera ambiental. Em vistas à eficiência da medida pública, sem esquecer à natureza retributiva e ressarcitória da sanção administrativa, uma interação horizontal entre o Estado sancionador e o particular infrator poderá ser mais benéfica ao interesse público. Pode, inclusive, tornar-se um mecanismo de educação ambiental e que facilite a busca do *status quo ante* ambiental. De toda forma, em um Estado de Direito, essa atuação administrativa deve ser moderada, ou seja, deve estar adstrita a limites estabelecidos no ordenamento jurídico.<sup>41</sup>

Lembra-se que o Estado de Direito surge como resposta à arbitrariedade vigente no Estado de Polícia, na qual a atuação estatal não estava sujeita a qualquer tipo de controle. Dessa forma, o Estado de Direito está adstrito ao ordenamento jurídico, encontrando nas normas jurídicas os limites da sua atuação. Desta feita, tem-se que o princípio da proporcionalidade exige que as competências e atribuições do Estado sejam exercidas na medida estritamente necessária ao atendimento do interesse público a elas relacionado.<sup>42</sup>

## 5 O acordo administrativo na esfera ambiental

O administrativista Thiago Marrara apresenta distinção entre os termos consensualização, consenso e consensualidade. Para o autor, o primeiro seria o fenômeno de construção de instrumentos aptos a viabilizar o consenso (processo). Os dois últimos, por suas vezes, são conseqüências do primeiro. Na medida em que o consenso é definido pelo autor como consentimento recíproco, a consensualidade indicaria o grau, maior ou menor, de consenso, seja no planejamento, seja na execução da política pública. De toda forma, para o autor, fato é que a atuação administrativa consensual constituiu um meio de composição de conflitos.<sup>43</sup>

40 BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 180-202.

41 MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez. 2005.

42 MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez. 2005.

43 MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, n. 2, p. 509527, 2015.

E, conforme critica Alex Fernandes Santiago, é principalmente no Direito Administrativo que se manifestam as maiores deficiências do Direito em relação à proteção ambiental. Para o autor, existe um número considerável de pressões que ocorrem desde o nascedouro da norma ambiental, e, ao fim e ao cabo, o que muitas vezes se verifica é que a Administração Pública estaria vivendo um fenômeno de captura, que culmina na adoção de uma linguagem e de um raciocínio dos empreendedores, cuja conduta a Administração deveria controlar.<sup>44</sup> Nessa toada, para Fernanda Damacena e Carmen Farias, a Administração se mostra ausente em relação à implementação de políticas públicas integradas, na medida em que a ausência destas impacta negativamente para o alcance de melhores resultados ambientais.<sup>45</sup>

Segundo Sílvia Cappelli, são três os exemplos de desformalização nos quais estão inseridas a desjudicialização e a autorregulação: a composição, a simplificação dos procedimentos de avaliação ambiental e outros de natureza privada atinentes à autorregulação, como a certificação ambiental.<sup>46</sup> Segundo a autora, a desjudicialização pode se dar, principalmente, por meio de consensos obtidos por instrumentos extrajudiciais com reflexos na área ambiental, como nos casos do erro de compromisso de ajustamento (ou termo de ajustamento de conduta), a mediação e a arbitragem.<sup>47</sup>

De toda forma, ainda que se defenda a possibilidade de transação sobre bens jurídicos que envolvem o meio ambiente, é imposta à Administração Pública um dever de prudência em quaisquer situações ambientais. Isso não quer dizer o afastamento da atuação privada em favor de uma competência exclusiva do Estado, mas sim que a Administração deve buscar canalizar a atividade privada adequadamente, a fim de

44 SANTIAGO, Alex Fernandes. Compreendendo o papel do direito penal na defesa do meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 61/2011, p. 77-106, jan./mar. 2011. Para o autor, essas pressões são: “lobbies de setores da indústria, agricultura, imobiliários, energia, que se tem a impressão que a norma ambiental prevê menos exigências realmente ecológicas e cede à pressão dos meios industriais interessados, ou a impressão que o Direito Administrativo Ambiental é antes de tudo um sistema de concessão de licenças para poluir. Depois, seguem os problemas com a fiscalização ineficiente, sem funcionários em número suficiente ou sem a qualificação necessária e, o que é pior, com medo de aplicar as sanções correspondentes e desagradar poderosos”.

45 DAMACENA, Fernanda; FARIAS, Carmem. Meio ambiente e economia: uma perspectiva para além dos instrumentos de comando e controle. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 148-181, jan./abr. 2017. doi: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i1.9696>

46 CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, desjudicialização e autorregulação: tendências no Direito Ambiental?. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 63/2011, p. 69-99, jul./set. 2011.

47 CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, desjudicialização e autorregulação: tendências no Direito Ambiental?. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 63/2011, p. 69-99, jul./set. 2011. Inclusive, sobre a arbitragem, aduz a autora que esta “é outro instrumento que pode ser utilizado para a busca da solução de conflitos em matéria ambiental, desde que se trate de direito patrimonial disponível. Entretanto, embora haja consenso e seja a via eleita com frequência no âmbito do direito internacional, há controvérsias sobre sua aplicabilidade ao direito interno. A arbitragem poderia ser voluntariamente eleita pelas partes para decidir sobre os reflexos individuais (e individual homogêneo) patrimoniais do dano ou do risco”.

que ela seja compatível com o gozo efetivo dos direitos constitucionais e fundamentais ao meio ambiente equilibrado. A intenção é, portanto, a de buscar o desenvolvimento sustentável a partir do incentivo de modos alternativos mais seguros.<sup>48</sup>

Como bem afirmam Cleuber Barbosa das Neves e Maurílio da Silva Ferreira Filho, não existiria, a priori, argumento no ordenamento jurídico brasileiro, seja no diploma constitucional, legal ou regulamentar, que estipulasse de forma expressa um dever jurídico de promover uma avaliação ou uma tentativa de resolver de forma consensual as controvérsias que envolvem os interesses estatais. Essa diretriz do dever, na visão dos autores, “decorre da interpretação do ordenamento jurídico (partindo de uma concepção construtivista do Direito) e da nova perspectiva dada à noção de interesse público que vincula a atuação administrativa do Estado a uma atuação consensual”, de forma a compatibilizá-la aos princípios do Estado Democrático de Direito.<sup>49</sup>

De acordo com Fernanda Damacena e Carmen Farias, a política ambiental brasileira tem como base instrumentos de regulação direta, especialmente, no estabelecimento de padrões de qualidade, na avaliação de impactos ambientais, no zoneamento e no licenciamento. Todavia, afirmam as autoras que essa “política enfrenta dificuldades para implementar suas diretrizes e alcançar a verdadeira proteção ambiental” a partir de uma concepção corretiva pautada fortemente no mecanismo de fiscalização, com órgãos ambientais que apresentam dificuldades estruturais e de recursos humanos”.<sup>50</sup>

Segundo Luciane Moessa de Souza, sendo admitida a possibilidade de transação de direitos indisponíveis entre o Poder Público e a pessoa (física ou jurídica) interessada, deve-se garantir a máxima proteção a todos os interesses públicos e privados, com natural primazia dos primeiros em caso de conflito insuperável. Ademais, lembra a autora que “um dos critérios a presidir a celebração de qualquer acordo por parte do Poder Público há de ser, sempre e inevitavelmente, o respeito aos parâmetros legais existentes na matéria”. Dessa forma, evita-se a realização de negócios

48 RAMOS MARTÍNEZ, María Florencia. El principio precautorio como fuente de responsabilidad estatal frente a los derechos fundamentales. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 45-63, out./dez. 2017.

49 NEVES, Cleuber Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, a. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018. Na visão dos autores, “esse dever, no entanto, enfrenta alguns problemas de concretização, tais como a importância da existência de regulamentação com critérios sobre a atuação consensual (seja por lei, seja por ato normativo infralegal); a criação de estruturas administrativas (órgãos, câmaras etc.); uma delimitação do controle a ser exercido diante da consensualidade pelos diversos órgãos (Poder Judiciário, Ministério Público, órgãos de controle interno etc.). Tudo isso com vistas a viabilizar uma cultura jurídica mais efetiva no âmbito do Estado-administração na lida com conflitos intersubjetivos de interesses que o alcancem”.

50 DAMACENA, Fernanda; FARIAS, Carmem. Meio ambiente e economia: uma perspectiva para além dos instrumentos de comando e controle. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 148-181, jan./abr. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i1.9696.

jurídicos prejudiciais ao interesse público e que desvirtuem as garantias constitucionais e legais, como forma de proteger a lisura de eventual realização de acordos.<sup>51</sup>

Ainda que se defenda que, em razão da natureza jurídica do bem ambiental, eventuais concessões – no sentido da realização de acordos administrativos sobre a matéria – se limitem a aspectos periféricos da questão ambiental em litígio,<sup>52</sup> nada impede que a transação consensual em razão de uma infração consequência de dano ambiental não garanta, efetivamente, a integral proteção do direito violado.

Registre-se, finalmente, que os órgãos ambientais de longa data formalizam Termos de Ajustamento de Conduta – TAC, com base no permissivo previsto no art. 5º, § 6º da Lei 7.347, de 1985, nos quais dão soluções a conflitos administrativo-ambientais, em especial à multa. Por exemplo, em Minas Gerais a matéria é regulamentada no Decreto nº 47.383, de 2 de março de 2018, e o infrator, com base no art. 114, poderá, a juízo da autoridade ambiental, converter o valor da multa simples aplicada em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, através de celebração do Termo de Compromisso para Conversão de Multa – TCCM.<sup>53</sup> No âmbito federal, foi editado o Decreto nº 9.179, de 23 de outubro de 2019, autorizando a autoridade ambiental federal competente para a apuração da infração poderá converter a multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.<sup>54</sup>

## 6 Considerações finais

Sobreleva ressaltar que a tendência à desformalização deve ser concebida sempre dentro das limitações a indisponibilidade ao direito ecologicamente equilibrado impõe para garantir a base vital ao exercício de qualquer direito, bem como até que ponto a Administração, dogmaticamente falando, poderá, dentre dos limites que o ordenamento jurídico a permite, realizar acordos administrativos.

De toda forma, se a consensualidade passar a atender às necessidades de um Estado eficiente, participativo e plural, consequência natural é a sua concepção de um dever de consensualidade pautado nos novos paradigmas finalísticos da Administração Pública, mesmo aquela fundada numa releitura dos seus pressupostos tradicionais.

51 SOUZA, Luciane Moessa de. *Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 172-173.

52 COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Direito ao meio ambiente: indisponibilidade do bem jurídico e possibilidade de acordos em matéria ambiental. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover*, n. 69/70, p. 173-187, jan./dez. 2009.

53 MINAS GERAIS. *Decreto nº 47.383, de 2 de março de 2018*. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47383&ano=2018>. Acesso em: 20 abril 2019.

54 BRASIL. *Decreto nº 9.179, de 23 de outubro de 2019*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9179.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9179.htm). Acesso em 20 abril 2019.

Vale lembrar que a Constituição de 1988 atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e de preservar o meio ambiente para presentes e futuras gerações. O bem jurídico ambiental é, portanto, essencial para a coletividade, razão pela qual a Administração Pública tem o dever de utilizar todas as ferramentas e todos os instrumentos que visem a sua efetiva tutela. Dessa forma, a indisponibilidade do bem jurídico ambiental não pode ser considerada empecilho para a celebração de acordos administrativos em matéria ambiental, seja na transação de sanções administrativas ou para a realização de mediação, arbitragem e termos de ajustamento e condutas, desde que o instrumento firmado entre o Estado e a pessoa (física ou jurídica) particular tenha como objetivo a completa recomposição e recuperação da área afetada, a fim de recompor o dano ambiental em benefício de toda a coletividade, uma vez que se trata de matéria de interesse público.

## Referências

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. *Revista de Informação Legislativa*, n. 167, jul./set. 2005.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015 p. 871-874.
- BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 180-202.
- BIELSA, Rafael. *Derecho administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1965. t. IV.
- BRASIL. *Decreto Nº 9.179, de 23 de outubro de 2019*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9179.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9179.htm). Acesso em: 20 abril 2019.
- CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, desjudicialização e autorregulação: tendências no Direito Ambiental?. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 63/2011, p. 69-99, jul./set. 2011.
- COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Direito ao meio ambiente: indisponibilidade do bem jurídico e possibilidade de acordos em matéria ambiental. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover*, n. 69/70, p. 173-187, jan./dez. 2009.
- DAMACENA, Fernanda; FARIAS, Carmem. Meio ambiente e economia: uma perspectiva para além dos instrumentos de comando e controle. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 148-181, jan./abr. 2017. doi: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i1.9696>
- DINO NETO, Nicolao. Introdução ao estudo das infrações administrativas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 62/2011, p. 169-200, abril/jun. 2011.
- FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 1998. 252f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas.
- GUERRA, Sérgio. Discricionariedade administrativa – limitações da vinculação legalitária e propostas pós-positivistas. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 205-240.
- MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, n. 2, p. 509527, 2015.
- MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez. 2005.
- MICHELS, Ruanda Schlickmann. Instrumentos administrativos de prevenção ao dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 45/2007, p. 213232, jan./mar. 2007.
- MILARE, Édis. *Direito do Ambiente*. 10.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 162.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 47.383, de 2 de março de 2018*. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47383&ano=2018>. Acesso em: 20 abril 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 398-401.

NEVES, Cleuber Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, a. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018.

PEIXOTO, Ravi. A nova sistemática de resolução consensual de conflitos pelo Poder Público – uma análise a partir do CPC/2015 e da Lei 12.140/2015. *Revista de Processo*, v. 261/2016, p. 467-497, nov. 2016.

RAMOS MARTÍNEZ, María Florencia. El principio precautorio como fuente de responsabilidad estatal frente a los derechos fundamentales. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 45-63, out./dez. 2017.

SANTIAGO, Alex Fernandes. Compreendendo o papel do direito penal na defesa do meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 61/2011, p. 77-106, jan./mar. 2011.

SOUZA, Luciane Moessa de. *Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis?. *Revista de Processo*, vol. 251/2016, p. 391-426, jan/2016.