

Opinião: vantagens e desvantagens do Núcleo de Conciliação Ambiental

Foi publicado em abril deste ano o Decreto Federal nº 9.760, o qual altera parte do Decreto Federal nº 6.514/08, que trata das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apurá-las. O novo Decreto, que entrará em vigor no próximo dia 8 de outubro (180 dias após sua publicação), prevê a inovadora criação do Núcleo de Conciliação Ambiental (NCA), com a finalidade de incentivar a conciliação nos processos administrativos ambientais em âmbito federal.

O NCA foi criado para fazer a análise preliminar da autuação e realizar as audiências de conciliação ambiental. Assim, foi criada uma nova e imprescindível etapa no processo administrativo sancionador ambiental, visando estimular que os processos decorrentes de imposição de sanções por infrações ambientais sejam encerrados em conciliação entre o órgão ambiental e o autuado.

Está previsto que o NCA será composto por, no mínimo, 2 (dois) servidores efetivos, sendo ao menos 1 (um) deles integrante da entidade da Administração Pública federal ambiental responsável pela lavratura do auto em questão.

Na data da audiência, o NCA apresentará as razões de fato e de direito que ensejaram a lavratura do auto de infração; explicará as soluções legais possíveis para encerramento do processo (por exemplo, desconto no pagamento da multa, parcelamento ou conversão da multa em serviços de prestação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental) e realizará eventual homologação do termo circunstanciado formalizando a opção escolhida pelo autuado. É importante destacar que questões de ordem pública não poderão ser objeto de transação nessa audiência de conciliação (como, por exemplo, prescrições, erros insanáveis no processo, etc.).

O termo circunstanciado, fruto da audiência de conciliação, deverá conter a solução escolhida e os compromissos assumidos pelo autuado para cumprir a obrigação. É responsabilidade do autuado protocolar pedido de extinção de processo, com resolução de mérito contra eventuais ações judiciais propostas, em até 15 dias da audiência. Em caso de não realização da audiência, seja por não comparecimento do autuado, seja por ausência de interesse na conciliação ambiental, o autuado poderá ainda optar pelas alternativas conciliatórias por meio do site eletrônico da entidade da administração federal responsável. Quanto ao ponto, destaca-se que ainda não estão claros os critérios de aprovação dos projetos e eventual necessidade de caução financeira para qualquer das soluções legais possíveis para o encerramento do processo administrativo.



Em termos gerais, a criação do NCA deve ser vista como a busca da Administração Federal por meios de encerrar ou diminuir os intermináveis e demorados processos administrativos federais relativos à apuração de infrações administrativas por infrações à legislação de proteção ao meio ambiente. Essa iniciativa é reflexo de uma tendência atual, em que os operadores do Direito têm caminhado para as alternativas de tentativa de conciliação, em detrimento dos infundáveis processos no Poder Judiciário (que também ocorrem na esfera administrativa). Quanto ao ponto, destaca-se que tal previsão também foi incluída no artigo 334 do Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015).

No caso dos processos administrativo por infrações ambientais, o sucesso da atuação do NCA poderá ser eficiente na redução do número de processos, já que, não raras vezes, os processos administrativos acabam se tornando ações anulatórias de multa ambiental ajuizadas no Poder Judiciário.

A experiência de atuação no Direito Ambiental evidencia a dificuldade de argumentação com os órgãos ambientais, de efetivação do programa de conversão da multa em programas ambientais e/ou, até mesmo, cancelamento das multas ou deferimento das defesas administrativas e recursos apresentados, mesmo quando muitas vezes comprovada a inexistência de verificação de conduta ilícita (ação ou omissão) por parte do infrator, em violação às normas ambientais.

Sobre este ponto, observa-se que, apesar de o Superior Tribunal de Justiça ter reconhecido a necessária comprovação de culpabilidade do agente para que haja a sua autuação, alguns órgãos ambientais continuam a atribuir caráter objetivo à responsabilidade administrativa (i.e. imposição de responsabilidade sem aferição de culpa ou dolo do autuado). É por tal motivo que, por diversas vezes, são longas e infrutíferas as discussões travadas no âmbito dos processos administrativos.

Ademais, é notório que a audiência de conciliação pode ser uma etapa produtiva e esclarecedora para o processo administrativo, tendo em vista que as questões ambientais são bastante complexas. Aliás, interessante aguardar o funcionamento do NCA para verificar sua efetividade, inclusive pela atribuição de competências para cancelamento de autuações por nulidade e de convalidação de autos de infração, quando apresentarem vícios sanáveis.

Em contrapartida, existem riscos e indefinições quanto ao novo Decreto. Uma preocupação por parte dos autuados é decorrente da tríplice responsabilidade ambiental. Como é sabido, a responsabilidade ambiental tem efeitos nas esferas civil, administrativa e criminal. Ou seja, um mesmo ato pode ensejar penalidades nas esferas criminal e administrativa, independentemente da responsabilidade de reparação do dano ambiental na esfera civil. Dessa forma, a ausência de condenação em uma das esferas não isenta, necessariamente, o agente da responsabilidade nas demais.

O Decreto Federal nº 9.760/2019 não exauriu a aplicação das demais responsabilidades (civil e criminal), no âmbito de eventual conciliação e assinatura do respectivo termo circunstanciado. Pelo contrário, no âmbito do artigo 98-C, parágrafo 2º, deixa claro que: “*A realização de conciliação ambiental não exclui a obrigação de reparar o dano ambiental*”. Isso quer dizer que a tentativa de implementação de uma sistemática de conciliação administrativa não altera o risco de o autuado continuar a responder nas demais esferas de responsabilidade (civil e criminal).



Quanto ao ponto, destaca-se que ainda há importantes lacunas e questões relacionadas ao Decreto Federal nº 9.760/2019 que devem ser esclarecidas e melhor avaliadas com a efetiva implantação do NCA. Outro aspecto importante, ainda em aberto, é a aplicação da reincidência, caso o empreendedor opte por aderir à conciliação e as possíveis soluções trazidas pelo NCA. Conforme previsto nos artigos 11 e 124 do Decreto Federal nº 6.514/08, somente o julgamento do auto de infração gera efeitos de reincidência, de modo que o julgamento de qualquer auto de infração, em tese, torna-se obrigatório. Outra questão ainda em aberto é a consequência de descumprimento do termo de compromisso a ser celebrado no âmbito da conciliação. Sendo assim, em caso de descumprimento, não está definido como o termo de compromisso será executado e à que título ou natureza (ex.: título executivo extrajudicial ou ação judicial).

Por fim, existe, ainda, preocupação com a destinação dos recursos a serem recolhidos, como nos demais programas de Conversão de Multas em Programas ou Serviços Ambientais. Apesar de já existir a previsão de que vinte por cento (20%) dos valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pela União, podendo o referido percentual ser alterado, a critério dos órgãos arrecadadores, serão destinados ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), ainda é desconhecida a efetiva aplicação de tais recursos em programas efetivamente voltados à melhoria e benefício do meio ambiente.

A criação do NCA gera grande expectativa para os operadores do Direito Ambiental. Contudo, é certo que ainda existem temas de extrema importância que precisam ser melhor definidos e debatidos, para o efetivo encerramento e diminuição dos processos administrativos ambientais. É de se acompanhar de perto o funcionamento do NCA para verificar a efetividade de proposta de conciliação na esfera administrativa ambiental.

Mais recentemente, foi publicada em 8 de agosto de 2019, a Portaria Conjunta nº 01/2019, pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (“ICMBio”) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (“IBAMA”), instituindo o Núcleo de Conciliação (chamado pela Portaria de NUCAM) no âmbito desses órgãos federais. Referida Portaria determina que o NUCAM terá unidades em todos os Estados, no Distrito Federal e no Município de Santarém/PA. Como mencionado, será preciso aguardar a efetivação e o início de atividades da NUCAM, para verificar a efetividade das propostas de conciliação a serem discutidas nesse novo fórum.

Eduardo de Campos Ferreira e Carolina de Almeida Castelo Branco são respectivamente sócio e advogada da área Ambiental do Machado Meyer Advogados

Meta Fields