

ENTRE O PUNIR E O REPARAR: TENSÕES ENTRE DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR VERSUS DIREITO AMBIENTAL

BETWEEN PUNISHMENT AND REPARATION: TENSIONS BETWEEN SANCTIONING ADMINISTRATIVE LAW AND ENVIRONMENTAL LAW

ENTRE EL CASTIGO Y LA REPARACIÓN: TENSIONES ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y EL DERECHO AMBIENTAL

Edison Divonzir Soares¹, Edson Fonseca de Oliveira²

DOI: 10.54899/dcs.v23i96.7003

Recibido: 07/08/2026 | Aceptado: 04/09/2026 | Publicación en línea: 11/09/2026.

RESUMO

Esse estudo analisa a tensão dialética entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Ambiental visando compreender as contradições entre a rigidez da legalidade estrita e a flexibilidade necessária dos instrumentos consensuais à resolução de conflitos, com ênfase no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) relativo à celebração de acordos entre os sujeitos ativo e passivo. Busca-se compreender os limites da discricionariedade na mitigação de sanções administrativas e o papel da desjudicialização na tutela ecológica. A pesquisa propõe uma apreciação sistemática acerca da harmonização nas relações entre os princípios da legalidade, proporcionalidade e eficiência ecológica, partindo dos reflexos do dano e consequentes sanções nas esferas administrativa, civil e penal. A análise realizada levou a concluir que a sanção e a reparação do dano ambiental não devem ser um vetor excludente, antes, um instrumento complementar, e, para isso, exige-se do Poder Público uma governança esmerada ao ponto de impedir uma impunidade protegida pelo suposto manto da consensualidade.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Direito Administrativo Sancionador. Desjudicialização. Termo de Ajustamento de Conduta. Poluidor-Pagador.

ABSTRACT

This study analyzes the dialectical tension between Administrative Sanctioning Law and Environmental Law, aiming to comprehend the contradictions between the rigidity of strict legality and the necessary flexibility of consensual dispute resolution instruments, with an emphasis on the Conduct Adjustment Term (TAC) in agreements executed between state authorities and regulated entities. It seeks to establish the boundaries of administrative discretion in mitigating sanctions and to examine the role of out-of-court enforcement (non-judicialization) in ecological protection. The research proposes a systematic assessment of the harmonization among the principles of legality, proportionality, and ecological efficiency, based on the legal ramifications of environmental damage and its resulting sanctions across administrative, civil, and criminal spheres. The analysis concludes that administrative sanctions and environmental

¹ Mestrando em Direito, Uninter, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: edisondivonzir@gmail.com

² Doutor em Direito, Faculdade Inspirar, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: fonsecaedsonemail@gmail.com

remediation must not function as mutually exclusive vectors, but rather as complementary instruments. Achieving this synergy requires rigorous Public Governance to prevent impunity under the guise of administrative consensualism.

Keywords: Environmental Law. Administrative Sanctioning Law. De-judicialization. Conduct Adjustment Term (TAC). Polluter-Pays Principle.

RESUMEN

Este estudio analiza la tensión dialéctica entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Ambiental, con el objetivo de comprender las contradicciones entre la rigidez de la legalidad estricta y la flexibilidad necesaria de los instrumentos consensuales para la resolución de conflictos, haciendo énfasis en el Acuerdo de Ajuste de Conducta (TAC) relativo a la celebración de convenios entre los sujetos activo y pasivo. Se busca comprender los límites de la discrecionalidad en la mitigación de sanciones administrativas y el papel de la desjudicialización en la tutela ecológica. La investigación propone una apreciación sistemática sobre la armonización de las relaciones entre los principios de legalidad, proporcionalidad y eficiencia ecológica, partiendo de las repercusiones del daño y las consiguientes sanciones en las esferas administrativa, civil y penal. El análisis realizado condujo a la conclusión de que la sanción y la reparación del daño ambiental no deben constituir vectores excluyentes, sino instrumentos complementarios; para ello, se exige al Poder Público una gobernanza esmerada, capaz de impedir una impunidad protegida bajo el supuesto manto de la consensualidad.

Palabras clave: Derecho Ambiental. Derecho Administrativo Sancionador. Desjudicialización. Acuerdo de Ajuste de Conducta. Contaminador-Pagador.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A relação entre Direito Administrativo Sancionador e Direito Ambiental, na contemporaneidade, configura um cenário altamente desafiador na dogmática jurídica do Século XXI. Esse desafio decorre da crescente complexidade da tutela ambiental no Estado Democrático de Direito, que exige compatibilizar a atuação punitiva estatal e a obtenção de resultados concretos à proteção dos bens ambientais, cuja natureza difusa e intergeracional impõe respostas jurídicas estruturalmente consistentes.

O Estado, no exercício de sua função constitucional de tutela dos bens difusos, encontra-se diante de um dilema estrutural de difícil resolução. De um lado, impõe-se a imperatividade de punir condutas lesivas ao meio ambiente, amparada na rigidez do princípio da legalidade estrita

e nas garantias próprias do exercício do poder sancionador. De outro, surge a necessidade premente de reparar o dano ecológico, o que, em diversas situações, demanda soluções flexíveis, negociadas, céleres e tecnicamente complexas.

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988), em seu artigo 225, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever inafastável de defender e preservar o meio ambiente às presentes e futuras gerações. Para tanto, o ordenamento jurídico instrumentalizou o Estado por meio do exercício do Poder de Polícia Ambiental, cuja faceta mais visível e imediata está em sua capacidade sancionadora, isto é, no poder de punir. A evolução da sociedade de risco e a complexidade intrínseca dos danos ambientais demonstram que a mera imposição de sanções pecuniárias ou restritivas de direitos, isoladamente considerada, por vezes falha em restaurar o *status quo ante* ou em prevenir novas degradações com a eficiência necessária.

Ulrick Beck, cientista social contemporâneo, desenvolveu o termo *sociedade de risco* e seu conceito se remete ao enunciado a seguir:

[...] a tese central da sociedade de risco é a de que a progressiva radicalização dos processos de modernização, tecnização e economicização gera consequências que erodem e põem em questão justamente esse programa de institucionalidade de cálculo dos efeitos colaterais³.

Nesse cenário, observa-se que as premissas clássicas do Direito Administrativo Sancionador, desenhadas para uma realidade burocrática, previsível e baseada na simples repressão individualizada de atos ilícitos, mostra-se insuficientes para lidar com as ameaças ecológicas globais. O risco ambiental contemporâneo não é apenas imensurável, mas marcado pela irreversibilidade e pela proliferação de danos incertos, o que coloca em xeque a própria capacidade do Estado de mensurar, reparar ou conter os impactos por meio das sanções retrospectivas tradicionais.

Dessa forma, a atuação estatal puramente punitiva revela suas limitações operacionais. A aplicação estrita de multas e penalidades isoladas foca na reprovação da conduta passada, sem assegurar a restauração efetiva dos ecossistemas afetados ou a prevenção de novas catástrofes. Torna-se imperativo, portanto, repensar a dogmática tradicional em prol de institutos jurídicos capazes de conferir maior flexibilidade, celeridade e efetividade técnica à tutela do meio ambiente.

³ BECK, Ulrick. **Liberdade ou capitalismo**: Ulrick Beck conversa com Johannes Willms. Unesp: São Paulo, 2003, p. 103.

A prática administrativa demonstra que a mera aplicação e cobrança coercitiva de penalidades pecuniárias frequentemente deságua em longos litígios judiciais e no inadimplemento, sem resultar na recomposição efetiva do bem ambiental lesado.

Diante das evidentes limitações operacionais do modelo puramente repressivo, ganha força a necessidade de transição paradigmática rumo ao Direito Administrativo Consensual. Nesse contexto, a adoção de instrumentos negociados com destaque central para o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a transação administrativa surge não como uma renúncia ao poder sancionador, mas como uma releitura funcional da tutela ambiental.

Ao priorizar a construção concertada de obrigações de fazer, de não fazer e de restauração ecológica customizadas tecnicamente, a via consensual confere celeridade, previsibilidade e efetividade real à proteção dos bens difusos, conciliando a responsabilização do infrator com a indispensável reparação integral do dano ecológico.

Nesse sentido, observa-se a ascensão dos meios consensuais de resolução de conflitos e a ampliação dos processos de desjudicialização da execução de políticas públicas. Instrumentos como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) passaram a ocupar posição central como ferramentas de eficiência administrativa e pragmatismo institucional. Essa flexibilização do modelo tradicional de comando e controle gera tensões dogmáticas, na medida em que desafia os limites clássicos da atuação sancionadora estatal.

O questionamento que orienta este estudo consiste em indagar até que ponto a Administração Pública pode transigir no âmbito das sanções administrativas ambientais, consideradas indisponíveis⁴. Ademais, busca-se identificar se a adoção de mecanismos consensuais voltados à reparação do dano ambiental pode esvaziar o caráter pedagógico e dissuasório da sanção administrativa⁵.

Logo, o objetivo deste estudo é demonstrar que os instrumentos jurídicos de punir e reparar não se configuram como vetores excludentes, mas como mecanismos com funções distintas e complementares, cuja convivência exige rigorosa harmonização principiológica, a fim de evitar tanto o autoritarismo estatal quanto a impunidade disfarçada sob o manto da consensualidade administrativa.

A pesquisa se orienta pela produção científica desenvolvida por Ferreira⁶, que delimita com

⁴ FERREIRA, Daniel. Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 1, n. 1, p. 91-128, jan./abr. 2014.

⁵ FAYAD, Anelize Klotz. **Responsabilidade socioambiental empresarial e mercado de capitais: o ISE da B3**. Curitiba: Juruá, 2018.

⁶ CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, Desjudicialização e Autorregulação no Direito Administrativo.

precisão o campo de atuação do Direito Administrativo Sancionador. Na sequência, essa lógica é contraposta à dinâmica própria do Direito Ambiental, valendo-se igualmente das contribuições de Fayad, Cappelli e Cyrino⁷, bem como da análise empírica e institucional proposta por Viégas *et al.*⁸.

ESTADO DA ARTE

Direito Administrativo Sancionador Versus Rigidez da Legalidade

Para compreender a tensão existente entre o Direito Administrativo Sancionador e a rigidez da legalidade, é necessário, inicialmente, situar esse ramo do Direito Público em suas bases dogmáticas fundamentais. O Direito Administrativo Sancionador não se confunde com a mera extensão da gestão administrativa discricionária comum, possuindo identidade própria, estruturado a partir de garantias constitucionais que limitam o exercício do poder punitivo estatal e asseguram a proteção jurídica do administrado.

Ferreira, referência no Direito Administrativo Sancionador, disciplina a atuação punitiva estatal exercida fora da esfera penal, ressaltando que essa atuação se submete a regime rigoroso de legalidade estrita, dotado de garantias que se aproximam, em intensidade e finalidade, daquelas próprias do Direito Penal⁹.

Segundo Ferreira, a sanção administrativa constitui expressão do poder de império do Estado, que, ao restringir a esfera jurídica do administrado em decorrência da prática de um ilícito, deve, obrigatoriamente, observar os princípios da tipicidade, da culpabilidade e da proporcionalidade¹⁰.

Na mesma linha, Sartori identifica três elementos centrais no conceito de sanção administrativa: o ônus imposto ao indivíduo; o gravame que deve decorrer de uma conduta lesiva a um bem jurídico tutelado, caracterizadora da infração administrativa; e o poder conferido às autoridades administrativas para impor a sanção, sempre em conformidade com as normas e

Revista de Direito Público, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 112-135, abr./jun. 2021.

⁷ CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A consensualidade abusiva no Direito Administrativo. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 45-68, jul./set. 2024.

⁸⁸ VIÉGAS, Rodrigo Núñez *et al.* **Negociação e acordo ambiental**: o TAC no Brasil. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2014.

⁹ FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

¹⁰ FERREIRA, Daniel. Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 1, n. 1, p. 91-128, jan./abr. 2014.

princípios que regem a atividade sancionadora¹¹.

As contribuições doutrinárias de Ferreira são fundamentais para afastar a compreensão equivocada de que a Administração Pública detém ampla liberdade para punir ou deixar de punir com base em critérios voláteis de conveniência e oportunidade. A legalidade opera como limite material ao arbítrio estatal. Se a conduta encontra-se tipificada como infração administrativa, a atuação da autoridade ambiental é, em regra, vinculada, não se tratando a sanção de um preço público a ser pago para poluir, mas de uma resposta jurídica ampla e contundente à violação normativa¹².

A segurança jurídica apresenta-se como valor inegociável. O administrado deve conhecer previamente, com clareza, quais condutas são proibidas e quais consequências jurídicas decorrem de sua prática. A doutrina de Ferreira, ao advertir para os riscos de um Direito Administrativo do Inimigo, alerta para os perigos da flexibilização indevida das garantias processuais em nome de uma suposta eficiência repressiva imediata. No âmbito ambiental, isso significa reconhecer que a urgência da proteção ecológica não pode servir de pretexto para a supressão do devido processo legal administrativo.

Sob a ótica do Direito Administrativo Sancionador clássico, a negociação da sanção administrativa ambiental decorrente do dano é vista com cautela. Se a lei prevê a aplicação de multa para determinada infração, a autoridade administrativa não poderia, por mera liberalidade, dispensá-la¹⁵. A indisponibilidade do interesse público, sob esse prisma, impõe a aplicação da penalidade, sendo nesse ponto que se estabelece o atrito com as modernas tendências do Direito Ambiental, que buscam no consenso uma via para maior efetividade da tutela ecológica.

O Direito Ambiental e a Lógica da Efetividade Ecológica

O Direito Administrativo Sancionador preocupa-se fundamentalmente com a legalidade formal e com a garantia do administrado frente ao poder estatal, ao passo que o Direito Ambiental é eminentemente teleológico, e sua finalidade suprema é proteger a vida e elevar, a cada dia, a qualidade do meio ambiente, visando preservar e manter em harmonia todos biosistemas que se encontram dispostos na natureza e dela dependem sua sobrevivência.

¹¹ SARTORI, Fernando. **A audiência de conciliação no processo administrativo sancionador ambiental**: aspectos jurídicos e processuais. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-graduação em Direito. Florianópolis, 2025, p. 34.

¹² FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

Fayad observa que o Direito Ambiental é regido por principiologia própria e robusta, onde se destacam os princípios da prevenção, precaução e poluidor-pagador. Para essa autora, a tutela ambiental deve ser analisada sob a ótica da sustentabilidade e da responsabilidade socioambiental corporativa. Nesse cenário, a rigidez punitiva, se aplicada isoladamente, pode se mostrar inócua. Todavia, por exemplo, uma multa de valor elevado aplicada a uma empresa que faliu ou que prefere judicializar a cobrança por décadas não traz, em si, nenhum ganho prático para um ecossistema degradado¹³.

Fayad sinaliza a importância de instrumentos que transcendam a mera punição e alcancem a governança corporativa e a ética empresarial. A autora, ao discutir a responsabilidade socioambiental e mecanismos de mercado (como o Índice de Sustentabilidade Empresarial - ISE da B3), aponta para uma mudança de paradigma: a passagem de uma regulação puramente repressiva para uma regulação indutora de comportamentos virtuosos¹⁴.

O ato de reparar ganha primazia sobre o ato de punir. Porém, se o objetivo constitucional é garantir um meio ambiente ecologicamente harmônico e equilibrado, a recomposição do dano (*in natura*) é sempre preferível, à mera compensação financeira ou à sanção isolada. É essa necessidade de resultados concretos e tangíveis que abre as portas para a flexibilização procedimental e à justiça consensual¹⁵. O Direito Ambiental, por sua natureza difusa e transindividual, exige uma Administração Pública que atue como um agente ativo de gestão de riscos e soluções.

Por outro lado, essa busca incessante por maior efetividade da Administração Pública não deve significar o abandono da dogmática jurídica. A questão imposta é identificar, como integrar a visão garantista defendida por Ferreira, com uma visão finalística e sustentável trazida por Fayad, mas sem que seja criado um sistema jurídico incoerente¹⁶.

¹³ FAYAD, Anelize Klotz. **Responsabilidade socioambiental empresarial e mercado de capitais: o ISE da B3**. Curitiba: Juruá, 2018.

¹⁴ FAYAD, Anelize Klotz. **Responsabilidade socioambiental empresarial e mercado de capitais: o ISE da B3**. Curitiba: Juruá, 2018.

¹⁵ O Código de Processo Civil é pródigo ao estimular a consensualidade em seus diversos dispositivos, referenciando o papel dos acordos e convenções internacionais para fortalecer a ideia de ajustes e concertos no âmbito punitivo estatal. A ideia de que a consensualidade era incompatível com as sanções administrativas com vagar foi sendo desafiada mediante a adoção de métodos consensuais no campo do Direito Penal, reconhecidamente uma modalidade mais gravosa de punição. O conjunto de leis direcionadas à consensualidade permitiu, no plano normativo, essa significativa e profunda inovação no Direito Administrativo Sancionador.

¹⁶ FAYAD, Anelize Klotz. **Responsabilidade socioambiental empresarial e mercado de capitais: o ISE da B3**. Curitiba: Juruá, 2018.

Desjudicialização e Consensualidade: o Fenômeno do TAC

A resposta para o dilema entre os elementos de rigidez e flexibilidade vem sendo constantemente buscada nas últimas décadas do Século XXI, seja em relação ao fenômeno da desjudicialização ou quanto a expansão da consensualidade administrativa. Percebe-se que o TAC surge como o-protagonista dessa nova era de gestão ambiental.

Cappelli analisa esse movimento como uma tendência global irreversível de transformação da Administração Pública. A desjudicialização além de ser uma forma de desafogar o Poder Judiciário, é a estratégia para devolver à Administração a capacidade de resolver conflitos técnicos com maior celeridade e especialização. Desse modo, o tempo é um recurso escasso e valioso; e o dano ambiental tende a se agravar com a demora na resposta estatal. Cappelli defende ainda que a consensualidade, quando bem aplicada e fiscalizada, é um instrumento de qualidade administrativa e de concretização real do interesse público¹⁷.

O TAC faz com que o poluidor e gerador do dano reconheça a ilicitude de sua conduta e desse modo, assuma as obrigações de fazer (reparar, reflorestar, instalar filtros ou mudar os processos produtivos) e de não fazer (cessar imediatamente a atividade poluidora), sob pena de execução específica e multa diária.

Viégas *et al.*, em um estudo aprofundado sobre o tema, apontam que no Brasil o TAC se consolidou como principal ferramenta de gestão de passivos ambientais. Para Viégas *et al.*, o acordo depende de uma fiscalização rigorosa no pós-acordo e economicamente viável, para evitar a simplificação dos denominados acordos de gaveta¹⁸.

O acordo ambiental opera mudanças substanciais na relação entre Administração-Administrado, saindo da verticalidade absoluta da imposição unilateral para entrar na horizontalidade do compromisso assumido. Contudo, essa transição não é isenta de riscos graves, como alertam os críticos da chamada consensualidade a qualquer custo¹⁹.

¹⁷ CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, desjudicialização e autorregulação no direito administrativo. **Revista de Direito Público**. São Paulo, v. 56, n. 2, p. 112-135, abr./jun. 2021.

¹⁸ VIÉGAS, Rodrigo Núñez *et al.* **Negociação e acordo ambiental: o TAC no Brasil**. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2014.

¹⁹ VIÉGAS, Rodrigo Núñez *et al.* **Negociação e acordo ambiental: o TAC no Brasil**. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2014.

Riscos da Consensualidade e a Captura Administrativa

Se, por um lado, o consenso agiliza a reparação, por outro, introduz maior grau de discricionariedade, que pode ser perigoso caso não haja um balizamento normativo claro. Cyrino, em coautoria com Felipe Salathé, traz um alerta contundente sobre o fenômeno da consensualidade abusiva no Direito Administrativo²⁰.

Cyrino argumenta que a assimetria de informações e de poder econômico entre o Estado e grandes corporações poluidoras pode levar a acordos que, na prática, funcionam como salvo-condutos para a degradação contínua. Existe o risco real da captura da agência reguladora ou do órgão ambiental, onde o TAC é utilizado para postergar obrigações legais, reduzir multas de forma desproporcional ou legitimar danos irreversíveis em troca de compensações financeiras pífilas.

A crítica de Cyrino dialoga com as preocupações levantadas por Ferreira acerca da legalidade²¹. Pois que, se o TAC for utilizado para negociar a lei ou para dispensar o cumprimento de normas cogentes, esse instrumento legal se tornará um elemento de improbidade administrativa. A indisponibilidade do interesse público ambiental impede que o gestor público renuncie à reparação integral do dano. O que pode ser objeto de negociação é o modo e o tempo da reparação, jamais a obrigação de reparar em si.

Existe também o risco de esvaziamento da função preventiva geral e especial da pena. Caso o poluidor-pagador perceba que ao ser flagrado poderá celebrar um acordo vantajoso, o que eliminaria a sanção punitiva, mantendo apenas o custo da reparação (custo este que ele já deveria ter suportado para evitar o dano), a equação econômica do ilícito poderá continuar favorável. Desse modo, o crime ambiental compensará financeiramente caso a punição seja convertida em mera obrigação civil de reparar²².

Responsabilidade Objetiva Versus Princípio Poluidor-Pagador

Para equacionar tensões entre responsabilidade objetiva *versus* princípio poluidor, pagar

²⁰ CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A consensualidade abusiva no direito administrativo. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 45-68, jul./set. 2024.

²¹ CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A consensualidade abusiva no Direito Administrativo. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 45-68, jul./set. 2024.

²² CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A consensualidade abusiva no direito administrativo. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 45-68, jul./set. 2024.

a multa é fundamental, além de revisitar o princípio do poluidor-pagador à luz da Lei nº 6.938/81, que introduziu a Política Nacional do Meio Ambiente, cujo artigo 14, §1º estabelece a responsabilidade objetiva do poluidor. Nessa mesma medida, preconiza-se o seguinte: “a obrigação de indenizar ou reparar pelos danos causados ao meio ambiente e a terceiros, “independentemente da existência de culpa”²³.

Note-se que a lei é cristalina, ou seja, a reparação do dano ocorre sem obstar a aplicação das penalidades cabíveis, tendo o legislador brasileiro adotado o sistema do acúmulo de sanções. A responsabilidade civil (reparação)²⁴ é independente da responsabilidade administrativa (sanção) e da penal (crime). Elas correm em trilhos paralelos, embora estejam conexos. Segundo Hungria:

Até mesmo porque não são vistas diferenças ontológicas entre o ilícito administrativo e o penal, o que é compartilhado, há muito, pelo penalista [...] Nelson Hungria: não há de se falar de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal. A separação entre um e outro atende apenas aos critérios de conveniência e oportunidade, afeiçãoados à medida do interesse da sociedade e do Estado, variável no tempo e no espaço²⁴.

Isso remete à tese de que o TAC é primariamente um instrumento de execução da responsabilidade civil. A confusão entre as esferas é comum na prática forense e administrativa: muitas vezes, os órgãos ambientais oferecem descontos de até 90% nas multas administrativas como incentivo para a assinatura do TAC. Embora legalmente possível para diversos entes federativos (através de programas de conversão de multas em serviços ambientais), essa prática deve ser gerida com extrema cautela técnica e transparência.

A aplicação do princípio do poluidor-pagador exige que o custo total da externalidade negativa seja suportado e internalizado pelo agente econômico. Se a conversão da multa em serviço ambiental resultar em um dispêndio financeiro global inferior ao valor da sanção original somado à reparação, estar-se-á, na prática, subsidiando a atividade poluidora. A fuga para o consenso não pode significar o barateamento do ilícito ambiental.

²³ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília/DF, 1981.

²⁴ HUNGRIA, Nelson. Ilícito administrativo e ilícito penal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. v. 1, n. 1, p. 15-21, jan./1945.

Harmonização Sistemática: Entre a Sanção e a Reparação

Diante do exposto, a solução para a tensão entre punir e reparar está na interpretação sistemática que integre a dogmática sancionadora rigorosa de Ferreira com a funcionalidade ambiental defendida por Fayad²⁵ e Cappelli²⁶.

É necessário reconhecer, em primeiro lugar, que a sanção administrativa possui uma função pedagógica insubstituível. A pena reafirma a vigência e a autoridade da norma perante a sociedade. Portanto, a celebração de acordos (TACs) não deve implicar, necessariamente e automaticamente, na extinção da punibilidade administrativa, salvo se houver previsão legal expressa e se o comportamento do infrator demonstrar boa-fé inequívoca e eficácia na reparação imediata.

A harmonização passa pela utilização inteligente dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Daniel Ferreira ensina que a sanção deve ser necessária, adequada e proporcional em sentido estrito. No caso ambiental concreto, se o infrator se antecipa à ação estatal, cessa o dano voluntariamente repara-se integralmente. No caso em tela, a manutenção de uma multa exorbitante poderia ferir a proporcionalidade, transformando a sanção em confisco e desestimulando a cooperação. Além disso, a extinção total da multa diante de um dano grave, apenas pela assinatura de um termo burocrático, fere a proibição de proteção do Estado para com o meio ambiente, tornando-a deficitária.

Propõe-se, assim, um modelo de Sanção Premial ou positiva, onde o Direito Administrativo Sancionador não atua apenas de forma repressiva, mas também promocional. A conversão de multas em projetos de recuperação ambiental, prevista no Decreto Federal nº 6.514/2008 e em diversas legislações estaduais, é um exemplo virtuoso dessa via²⁷. Para evitar a consensualidade abusiva alertada por Cyrino, essas conversões devem ser transparentes, auditáveis e, preferencialmente, envolver projetos que vão além da mera obrigação legal do poluidor, com ganho ambiental adicional (adicionalidade)²⁸.

Na celebração de acordo entre poluidor-pagador e o Poder Sancionador, a

²⁵ CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, desjudicialização e autorregulação no direito administrativo. **Revista de Direito Público**. São Paulo, v. 56, n. 2, p. 112-135, abr./jun. 2021.

²⁶ FAYAD, Anelize Klotz. **Responsabilidade socioambiental empresarial e mercado de capitais: o ISE da B3**. Curitiba: Juruá, 2018.

²⁷ BRASIL. **Decreto nº 6.514**, de 22 de julho de 2008, dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

²⁸ CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A consensualidade abusiva no Direito Administrativo. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 45-68, jul./set. 2024.

discrecionalidade administrativa não é livre. Trata-se, pois, de uma discrecionalidade técnica vinculada aos fins ambientais constitucionais. O gestor público, por sua vez, tem o dever de motivar a escolha pelo consenso, demonstrando, no caso concreto, que o acordo trará mais benefícios à coletividade e ao meio ambiente, comparado ao litígio tradicional sancionador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou que os instrumentos jurídicos de punir e reparar não se apresentam como categorias excludentes no âmbito da tutela ambiental, mas como mecanismos dotados de funções distintas e complementares, cuja convivência exige rigorosa harmonização principiológica. Essa harmonização é indispensável para evitar, simultaneamente, um autoritarismo estatal desprovido de efetividade ecológica e uma impunidade disfarçada sob a retórica da consensualidade administrativa.

Logo, a análise desenvolvida neste estudo demonstra que a tensão entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Ambiental configura uma característica inerente à complexidade da proteção de interesses difusos no Estado Democrático de Direito contemporâneo. A tutela ambiental opera em um campo marcado por riscos sistêmicos, danos de difícil mensuração e exigências intergeracionais, o que impõe ao Direito a superação de respostas simplistas e binárias.

Entre punir e reparar não deve prevalecer uma lógica de exclusão, mas sim uma coordenação estratégica e racional. A rigidez da legalidade, como defendida por Ferreira, constitui garantia fundamental contra o arbítrio estatal e preserva o caráter pedagógico, simbólico e dissuasório da sanção administrativa. A flexibilidade orientada à reparação do dano, conforme delineada por Fayad e instrumentalizada pelas contribuições de Cappelli e Viégas *et al.*, faz da atuação estatal uma instância voltada à obtenção de resultados ambientais.

Conclui-se que o Termo de Ajustamento de Conduta e os mecanismos de desjudicialização são instrumentos necessários e, em grande medida, irreversíveis para a promoção da eficiência ecológica. Sua legitimidade jurídica e política está condicionada à observância estrita do princípio do poluidor-pagador, à transparência dos procedimentos decisórios e à efetividade dos mecanismos de controle institucional e social. A conversão da resposta punitiva em obrigações reparatórias somente se justifica quando resulta em ganho ambiental efetivo, mensurável e adicional, não podendo servir como meio de redução do custo econômico do ilícito ambiental.

O desafio do jurista contemporâneo está na vigilância permanente das fronteiras da consensualidade administrativa. A Administração Pública deve ser eficiente, responsiva e orientada a resultados, mas jamais pode abdicar de sua autoridade sancionadora quando o interesse público primário o exigir. A tutela ambiental é aquela que articula a responsabilização pelo descaso pretérito e a garantia da reparação futura, para a internalização dos custos ambientais e para educar o agente poluidor para uma ética de sustentabilidade fundada no respeito à legalidade e à proteção do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1981.

BRASIL. **Decreto nº 6.514**, de 22 de julho de 2008, dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo**: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms. Unesp: São Paulo, 2003.

CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, Desjudicialização e Autorregulação no Direito Administrativo. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 112-135, abr./jun. 2021.

CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A consensualidade abusiva no Direito Administrativo. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 45-68, jul./set. 2024.

FERREIRA, Daniel. Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 1, n. 1, p. 91-128, jan./abr. 2014.

FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FAYAD, Anelize Klotz. **Responsabilidade socioambiental empresarial e mercado de capitais**: o ISE da B3. Curitiba: Juruá, 2018.

HUNGRIA, Nelson. Ilícito administrativo e ilícito penal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. v. 1, n. 1, p. 15-21, jan./1945.

SARTORI, Fernando. **A audiência de conciliação no processo administrativo sancionador ambiental**: aspectos jurídicos e processuais. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-graduação em Direito. Florianópolis, 2025.

VIÉGAS, Rodrigo Núñez *et al.* **Negociação e acordo ambiental**: o TAC no Brasil. Rio de

Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2014.