

## INTRODUÇÃO

Modelos alternativos de solução de conflito hão de superar a ação estratégica própria da liberdade negativa e sua expressão na liberdade legal, ultrapassando os distanciamentos do jurídico a favor de uma ação cooperativa entre os envolvidos no conflito. Isto exige uma visibilidade do desentendimento, não com o ímpeto de extingui-lo, mas sim com o anseio de encontrar soluções que lhe tenham em conta. Métodos alternativos de conflito, de modo a alcançar o paradigma do desentendimento, abraçam uma alternativa diversa de liberdade a ser patrocinada, a liberdade social, cuja matriz remete a enfatizar ações comunicativas de modo a alicerçar a expressão de reconhecimento e aproximação discursiva entre os envolvidos no conflito. A guinada em relação ao modelo de adjudicação e mesmo à finalização funcional do processo como se fosse do conflito em si, permite visualizar alternativas como a mediação e a autocomposição como mecanismos de fortalecimento da ação comunicativa, da promoção da ação cooperativa por meio de ênfase na liberdade social em detrimento da liberdade legal. Adotar vias que abordem o conflito permite evitar patologias da ação estratégica assim como o distanciamento inerente à liberdade legal, estimulando a integração e dialogicidade, na qual a figura do terceiro<sup>1</sup> participante é fundamentalmente cooperativa.<sup>2</sup>

Em observância à característica de realização progressiva, o Direito Ambiental é transacionável no sentido de afirmação operacional quanto à práticas evolutivas mais favoráveis ao longo do tempo. Interessa a articulação e o deslinde de ações cooperativas que possam ensejar em satisfação da proteção ambiental. Neste sentido, o objetivo geral do artigo é dispor sobre o suporte da autocomposição como via factível para aplicação de mecanismos de solução extrajudicial de confrontos envolvendo bens ambientais. Acerca da disposição dos objetivos específicos, suscitam-se alguns reflexos da Lei de n. 13.140, de 26 de junho de 2015 – que exara sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública – na postura institucional da Advocacia Pública no tocante à viabilidade da construção de soluções

---

<sup>1</sup> “Diversamente da negociação, os meios da conciliação e mediação pressupõem a intervenção de um terceiro, imparcial, para facilitar a composição entre os interessados. O terceiro aqui comparece para ajudar as partes a encontrar a melhor solução ao conflito.” CAHALI, Francisco José. Curso de arbitragem: mediação, conciliação, resolução CNJ 125/2010. 5ª Ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 45.

<sup>2</sup> “Já na negociação, conciliação e mediação, a solução da divergência é buscada pelos próprios envolvidos, de forma consensual, não imposta. Caminha-se pela trilha da autocomposição, no espaço da liberdade de escolha e decisão quanto à solução a ser dada ao conflito. O terceiro, quando aqui comparece, funciona como um intermediário ou facilitador da aproximação e comunicação entre as partes, instigando a reflexão de cada qual sobre o conflito, sua origem e repercussões, para que estas, voluntariamente, cheguem a um consenso ou reequilíbrio da relação.” CAHALI, Francisco José. Curso de arbitragem: mediação, conciliação, resolução CNJ 125/2010. 5ª Ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 45.

socialmente demandadas, bem como a necessidade de interação entre a referente Lei com normas de cunho ambiental. Para além da considerável resistência que os métodos alternativos contam diante do Estado de Direito, identifica-se a problematização no argumento da indisponibilidade ambiental reservado como justificador do monopólio da ação do Estado-Juiz. Com fulcro na Lei n. 13.140/2015 e fundante perspectiva da extrajudicialidade, a hipótese pontua que das Câmaras *temáticas* podem resultar saneamentos de entraves alocados no processo sistêmico de composição e possível acesso à justiça (ambiental). A pesquisa faz jus ao método dedutivo, utilizando-se *a priori* de premissas gerais, ajustando-se ulteriormente à observância do caso concreto. Foram feitos levantamentos bibliográficos e a técnica de pesquisa figura como indireta.

## **1 DESJUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS E ACESSO À JUSTIÇA: EQUILÍBRIO ENTRE AS VIAS EXTRAJUDICIAL E JUDICIAL**

O modelo tradicional de solução dos litígios (Estado-Juiz) encontra-se permeado por agruras que dificultam a instrumentalização de alguns direitos e interesses em tempo hábil. De questões estruturais, envolvendo a quantidade de servidores, à profunda marca de inobservâncias a suportes essenciais contidos na Carta Política – *e.g.*, devido processo legal, razoável duração do processo – que são constantemente violados propagando insatisfação perante a sociedade e descrédito do Poder Judiciário. O entrave chega a somatizar burocracia<sup>3</sup>, onerosidade, insegurança e lentidão. Dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>4</sup> (CNJ) apontam que o quantitativo de processos em tramitação (ao final de 2015) na Justiça brasileira atinge cerca de 74 milhões. O relatório registra a queda de 5,5% no percentual de casos novos; ocorre que esta porcentagem não permitiu a redução do numerário, uma vez que aumentou em 1,9 milhão em comparação ao ano antecedente. Trata-se de conteúdo que,

---

<sup>3</sup> Em atenção ao cenário sociopolítico hodierno, convém aludir a modalidade normativa de índole mais flexível conhecida como *soft law* (“direito mole, maleável”). Apesar de instituto novo e de contornos ainda informes, trata-se de alternativa que emerge de contexto em que o dinamismo dos fluxos de bens, de informações, de serviços e de pessoas no mundo requerem formatos mais ágeis e maleáveis. Dito de outro modo, figura parte de uma conjuntura em que se fortificam rebentos como autonomia da vontade e arbitragem, ou mesmo normas que prevejam formatos de solução de controvérsias, como é o caso da conciliação e da mediação. Projetado pela doutrina norte-americana, a disposição do *soft law* se dá através de negociações entre os sujeitos de “Direito Internacional ou dentro dos órgãos técnicos das organizações internacionais”. *Mutatis mutandis*, o *soft law*, é um tipo de manifestação do fenômeno jurídico que corrobora para uma possível desburocratização no âmbito judicial. PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário. 3. ed. rev. ampl. e atual. JusPodivm: Bahia, 2011, p. 82-83.

<sup>4</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números, 2016, p. 383.

dentre outros aspectos, revela a espera do jurisdicionado por um desfecho judicial que abarca uma média de 9 anos.

O formato constitucional da jurisdição consiste, essencialmente, na estrutura clássica de juízes, tribunais e decisões. Não há, contudo, “obstáculos incontornáveis à institucionalização de formas alternativas (ou complementares) de justa composição dos conflitos por acordo das partes e/ou com auxílio de um *mediador*”<sup>5</sup>. Com sutileza, pontua-se que questões atinentes ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>6</sup> exigem medidas prioritárias e efetivos mecanismos na sua lida, sob pena de arruinar uma série de direitos e o próprio meio ambiente. A complexidade das matérias que exploram a temática ambiental, os limites formais – impossibilidade de interferência nas disposições legais – e o quantitativo de atores sociais relacionados (*e.g.*, Ministério Público, organizações não-governamentais) à mediação ambiental, exemplificam tópicos que, certamente, demonstram objeções à instrumentalização da prática resolutive. Entretanto, fatores como celeridade no processo de negociação, legitimação da decisão<sup>7</sup> e provável cumprimento do acordo, efetivação de princípios ambientais e apontamentos atinentes, erguem pilares de positividade acerca da mediação ambiental<sup>8</sup>. Trata-se de vetor transformativo que busca “(re)criar vínculos entre as partes, transformar e prevenir conflitos”<sup>9</sup>.

Em atenção à justiça conciliativa, a autocomposição<sup>10</sup> avança em relação ao critério da exclusividade estatal para a solução dos conflitos de interesses. Não se trata de fazer uma valoração indicando que um *equivalente jurisdicional*<sup>11</sup> seja melhor que o outro, nem

---

<sup>5</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição. 7 ed. 13 reimp. Coimbra: Almedina, 2003, p. 672-673.

<sup>6</sup> Art. 225, *caput*, da Constituição Federal (1988), “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

<sup>7</sup> Acerca deste item, Tânia Almeida elucida que “[...] A autoria das soluções devolve aos mediandos o controle do processo decisório e possibilita que a decisão eleita atenda a seus reais interesses, necessidades e valores”. É em alusão a este eixo que a mediação emerge como uma via de construção de consenso e impulso que favorece à *execução* da proteção ambiental. ALMEIDA, Tânia. Mediação de conflitos: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade. In: Novos olhares sobre gestão e jurisdição. FGV: Rio de Janeiro, 2010, p. 6.

<sup>8</sup> MARTINS, Natália Luiza Alves; CARMO, Valter Moura do. Mediação de conflitos socioambientais: uma alternativa à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Revista Catalana de dret ambiental, Vol. VI, N. 2 (2015): 1-38.

<sup>9</sup> SALES, Lília M. de Morais. *Mediare*: um guia prático para mediadores. 3 ed. GZ: Rio de Janeiro, 2010, p. 33.

<sup>10</sup> “[...] Dos resultados obtidos no Brasil, conclui-se que não há como impor um único procedimento autocompositivo em todo o território nacional ante relevantes diferenças nas realidades fáticas (*fatti-specie*) em razão das quais foram elaboradas”. BRASIL. Ministério da Justiça. Manual de mediação judicial. 3 ed. Ministério da Justiça, Brasil: 2012, p. 35.

<sup>11</sup> Na acepção de Didier Jr., os equivalentes jurisdicionais implicam em formas não jurisdicionais de solução de conflitos e funcionam como técnica de tutela de direitos. A autocomposição e a mediação são exemplos. DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento. Vol. 1. 13 ed. JusPodivm: 2011, p. 98.

tampouco fundamentar na lógica vencedor-perdedor, mas referenciar que alguns métodos revelam funcionalidade ante a necessidade e a possibilidade de concordância em diferentes tipos de conflitos. Diante da atual conjuntura, a busca por medidas plausíveis que contribuam para atenuar a debilidade instalada torna-se em área a ser perfilhada. Aponta-se assim, a viabilidade e o fortalecimento da resolução de conflitos pela via extrajudicial e o consequente alívio da carga excessiva encontrada na via judicial. Neste sentido, a desjudicialização<sup>12</sup> tende a proporcionar uma vasão de efeitos em prol da celeridade processual, do acesso à justiça, além de (em um patamar qualitativo) contribuir para o equilíbrio funcional entre ambas as vias – *in casu*, o âmbito judicial não elimina as iniciativas extrajudiciais; a relação que os envolve trata-se de uma relação de complementaridade.

## 2 AUTOCOMPOSIÇÃO EM CONFLITOS AMBIENTAIS

Os métodos alternativos de solução de conflitos sempre contaram, diante do Estado de Direito, com uma resistência prévia, calcada antes de tudo em uma premissa constituída em dogma oriundo da afirmação da liberdade legal e na necessidade definidora a partir da autoridade: o Estado-Juiz é o campo ideal para solver conflitos, notadamente, em relação aos bens mais valiosos da sociedade. O fator mais curioso é que o dogma não parte do conteúdo em si em suas potenciais soluções diante dos confrontos sociais, parte do agente decisor, renegando ao segundo plano tanto o conflito quanto seu enquadramento eventualmente conferido. O Estado-Juiz é inquestionavelmente afirmado como o perito técnico-jurídico que melhor pode solucionar, de qualquer forma que o seja, o confronto social que capitule como “relevante”, “indisponível”. O ato de renegar alternativas em prol do monopólio do jurídico-estatal em dados campos ameaça em simplificação e atordoamento de ações comunicativas relações complexas, ao que “o Estado perito suprime todo intervalo de aparência, de subjetivação e de litígio na exata concordância da ordem do direito com a ordem dos fatos”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> De acordo com Fernanda Vasconcelos, esse modelo que objetiva desafogar os tribunais e propiciar celeridade da solução de demandas deve ser espraiado para uma gama maior de conflitos, com o intento de que se garanta o acesso à justiça, que não implica necessariamente na resolução de conflitos pelo Poder Judiciário. Por este viés, o advogado pode exercer um papel primordial enquanto negociador. Perspectiva sob a qual, “o que interessa para a advocacia como atividade não é apenas o dever de postulação, mas também a função de assessoria, consultoria e, acima de tudo, de negociação (...)”. Avocando-se o suporte do art. 5º, XXXV da Constituição Federal – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito –, o conceito de acesso à justiça evolui vislumbrando-se a possibilidade desse acesso pelas formas auto e heterocompositivas. BRANDÃO, Fernanda Holanda de Vasconcelos. Advocacia negocial: promoção do acesso à justiça pela desjudicialização dos conflitos. A União: João Pessoa, 2014, p. 134.

<sup>13</sup> RANCIÈRE, Jacques. O desentendimento: política e filosofia. Trad. Ângela Leite Lopes. São Paulo: Ed. 34, 1996, p. 114.

Esta cisão, em termos de alternativas para solução de conflitos, está presente na própria Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, ao delimitar a arbitragem como própria e direcionada aos direitos patrimoniais disponíveis.<sup>14</sup> Mas como proceder à justificação de que seja possível restringir ao Estado-Juiz dada matéria por ser exclusiva de solução sob o pressuposto de se tratar de um órgão técnico, neutro e especializado do Estado? Não se pode abordar a questão sem interrogar quanto à própria justificação do Estado em face do indivíduo e da coletividade.

O Estado e sua intervenção para antepor restrições se veem justificados, na medida em que “representa la organización necesaria para asegurar el derecho en una determinada etapa de su evolución.”<sup>15</sup> A justificativa aqui, tanto do Estado quanto de sua atuação coercitiva, só se faz presente se houver uma necessidade para o próprio desenvolvimento ético-moral da tutela humana. A presença do Estado-Juiz deve ser um pressuposto necessário, empiricamente forjado, e não deduzido metafisicamente ou por indução ideológica. A liberdade negativa e sua expressão de liberdade legal se amparam em justificativa quando direcionadas à proteção e à afirmação da liberdade social, não podendo esta última ser imotivada ou indevidamente asfixiada para o predomínio da primeira. O que garante a justificativa de proceder o Estado à retirada de campo de atuação de métodos alternativos de resolução de conflitos é a necessidade de evolução da liberdade social em determinada esfera de realização dos direitos. Se a retirada ocasionar efeitos adversos à liberdade social e ao desenvolvimento da ação cooperativa, a restrição não se faz justificada no padrão evolutivo das práticas e padrões sociais regentes em dado contexto histórico-cultural.

Desta forma, a restrição da aplicação de métodos alternativos de resolução de conflitos em favor da prevalência monopolística do Estado exige que estes sejam necessários para a própria definição e execução do direito.<sup>16</sup> Havendo uma arquitetura jurídica apta não se justifica o prévio e irrestrito afastamento, a presença por si do Judiciário no conflito não se faz como um fim em si mesmo, em verdadeira presunção de superioridade de solução àquela que pode ser conferida por vias construídas para tratar o dissenso com mecanismos diferenciados. Os conflitos ambientais e sua relação com os métodos alternativos de solução de conflito passam constantemente pela alegação de que, por serem os direitos ambientais

---

<sup>14</sup> Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis. § 1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

<sup>15</sup> HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Edición y estudio preliminar a cargo de José Luis Monereo Pérez. Editorial Comares: Granada, 2004, título original: Staatslehre, p. 256.

<sup>16</sup> “La institución estatal se justifica, pues, por el hecho de que en una determinada etapa de la división del trabajo y del intercambio social la certidumbre de sentido y de ejecución del derecho hacen preciso al Estado.” HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Edición y estudio preliminar a cargo de José Luis Monereo Pérez. Editorial Comares: Granada, 2004, título original: Staatslehre, p. 257.

indisponíveis,<sup>17</sup> inviável seria a aplicação de vias alternativas para canalizar os dilemas de desentendimento que afetem bens ambientais. Mas em que consistiria esta indisponibilidade ambiental a que se reputa o fator de afastamento de vias alternativas que não o Poder Judiciário para a solução do conflito?

Os Tribunais vêm enfocando a indisponibilidade e as delimitações relativas à proteção do bem para fim de justificativa empírica da tutela evolutiva de afirmação do meio ambiente em fatores e campos argumentativos específicos. Seguindo aqui a articulação entre Heller e Rancière, a presença do Estado-Juiz na consideração técnico-monopolística da abordagem e solução jurídica reside na necessidade de presença do Estado para afirmar a proteção do bem ambiental, viabilizando sob a baliza da liberdade legal o caminho possível para o campo da efetivação da liberdade social. Sem este caminho, não é possível uma ação cooperativa eficaz e apta para garantir o reconhecimento e afirmação de direitos intersubjetivamente construídos. Estes fatores e campos argumentativos específicos não são gerais ou ilimitados. Ao inverso, o campo da indisponibilidade ambiental está relacionado a: (i) imprescritibilidade da reparação do dano ambiental; (ii) a inalienabilidade dos bens ambientais, considerando tratar-se de bens de uso comum do povo. A imprescritibilidade da reparação, e portanto, a própria exigência da reparação, assim como a impossibilidade de desfazer-se juridicamente do bem ambiental, é que são os marcos definidores da exigência estabelecida de presença do Estado-Juiz na dinâmica dos conflitos ambientais.

Abre-se aqui espaço para que os métodos alternativos de solução de conflito atuem: é possível a articulação de mecanismos de efetivação da reparação do dano ambiental mesmo que externamente ao Poder Judiciário, pois não se está afetando o campo de indisponibilidade reservado sob dado cenário histórico-social como justificador do monopólio da atuação do Estado-Juiz, possibilitando o alcance da canalização do desentendimento e ação cooperativa a viabilizar a tutela do bem ambiental com reforço aos patamares de liberdade social. Neste sentido, a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, prevê que pode ser objeto de mediação<sup>18</sup> o

---

<sup>17</sup> No sentido de restrição da atuação da Administração Pública em vias alternativas de solução de conflito com mediação e arbitragem, posta-se Cahali: “Sem comprometer o quanto acima se disse, advirta-se que os atos de império da administração, ao contrário, não são arbitráveis, pois refletem o interesse público primário, da coletividade. Por outro lado, discussões sobre o reequilíbrio econômico do contrato administrativo, desregulado por um ato de império, por exemplo, poderão ser levados à arbitragem, pois refletem o interesse público secundário.” CAHALI, Francisco José. Curso de arbitragem: mediação, conciliação, resolução CNJ 125/2010. 5ª Ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 429.

<sup>18</sup> Agregue-se aqui a vantagem estrutural da mediação, na tomada em conta dos fatores que subjazem ao próprio conflito como fator de desentendimento, não a ser silenciado, mas canalizado e tematizado: “A indicação da mediação, por sua vez, pressupõe terem as partes em conflito uma relação mais intensa e prolongada, verificando o relacionamento tanto por vínculos pessoais como jurídicos. Ainda, tem pertinência em situações em que será gerada para as partes, na solução do conflito, uma nova relação com direitos e obrigações recíprocas, e, pois,

conflito que verse sobre direitos indisponíveis que admitam transação. Esta é justamente viabilizada em um espaço de exercício que operacionaliza a forma e a dinâmica da reparação ambiental com canalização do desentendimento afeto ao conflito de forma a realizar a proteção ambiental. Justamente neste sentido argumenta Lorenzetti, ao enfatizar que não se pode transacionar em um sentido de abdicar o bem de preservação ou proteção, mas plenamente viável a fixação de formas de reparação ambiental e operacionalização de como esta irá se processar.<sup>19</sup>

A base empírica, com análise jurídico-social do critério de justificação da delimitação estatal e seu regime monopolístico de decisão pelo Estado-Juiz, revela institutos como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto na Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, e o Projeto de Recuperação de Área Degradada, previsto em atos infralegais. O referido Termo pode ser efetivado extrajudicialmente, pelos órgãos públicos legitimados para ajuizamento da Ação Civil Pública, donde a própria Administração pode conduzir a solução do conflito, adotando mecanismos alternativos ao ajuizamento de ações sem destoar do objetivo final: reparar a lesão ambiental. O TAC é ferramenta de consolidação do ajuste para a solução do conflito em modalidade de transação, mas carece de sistemática disciplinadora de como se articula a construção do desentendimento, o que inclusive faz com que haja espaço para crítica de sua imposição, desnaturando-o como solução alternativa do conflito.

Em relação ao Projeto de Recuperação de Área Degradada, sua implementação em gestão de solução de conflito envolvendo a própria Administração Pública, por meio de seus órgãos ambientais, é prevista inclusive como consectário para processos administrativos sancionadores, conforme consta no Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008.<sup>20</sup> A fixação da

---

com uma perspectiva de futura convivência que se espera que seja harmônica.” CAHALI, Francisco José. Curso de arbitragem: mediação, conciliação, resolução CNJ 125/2010. 5ª Ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 47.

<sup>19</sup> “Não se pode transacionar sobre o bem, nem sobre as obrigações que existem em relação a sua preservação. Esta regra não impede a celebração de acordos sobre as modalidades das obrigações, isto é, sobre o prazo, carga ou condição na qual se celebram. O projeto de código iberoamericano de processos coletivos, em seu artigo 11, contempla a possibilidade de transação nos seguintes termos: ‘Par. 3º. Preservada a indisponibilidade do bem coletivo, as partes poderão transigir sobre o modo de cumprimento da obrigação.’” LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoria geral do direito ambiental. Trad. Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. Título original: Teoría del derecho ambiental, p. 154.

<sup>20</sup> Art. 144. A conversão de multa destinada à reparação de danos ou recuperação das áreas degradadas pressupõe que o autuado apresente pré-projeto acompanhando o requerimento. §1º. Caso o autuado ainda não disponha de pré-projeto na data de apresentação do requerimento, a autoridade ambiental, se provocada, poderá conceder o prazo de até trinta dias para que ele proceda à juntada aos autos do referido documento. §2º. A autoridade ambiental poderá dispensar o projeto de recuperação ambiental ou autorizar a substituição por projeto simplificado quando a recuperação ambiental for de menor complexidade. §3º. Antes de decidir o pedido de conversão da multa, a autoridade ambiental poderá determinar ao autuado que proceda a emendas, revisões e ajustes no pré-projeto. §4º. O não-atendimento por parte do autuado de qualquer das situações previstas neste artigo importará no pronto indeferimento do pedido de conversão de multa.

forma, da operacionalização de reparação do dano ambiental, não só pode como já é submetida a instrumentos de solução alternativa de conflitos que se passam fora da presença do Estado-Juiz, com ganhos ambientais e de eficiência, não havendo justificativa para que de forma diversa ocorra, dentro dos parâmetros de fundamentação de intervenção já delineados.

A utilização de mecanismos como o Termo de Ajustamento de Conduta e o compromisso administrativo para fins de adoção do PRAD, embora relevantes para fins de alcance da reparação ambiental ou de compensação ecológica<sup>21</sup> em perspectiva de práticas sociais concretas, mostra-se carente de estrutura normativa a guiar a própria sistemática de solução alternativa de conflitos que pode alicerçar sua formação. É necessário que a construção da solução de canalização do desentendimento, na qualidade de via alternativa à judicial, esteja arquitetada de forma a proporcionar uma efetiva e sistemática atuação na composição de dilemas socioambientais sob gestação da Administração Pública.

O tema da composição em ação cooperativa entre a Administração Pública e agentes privados ganha ainda maior relevância quando se trata de articulações para promover avanços e desenvolvimentos na qualidade e resguardo ambientais. A articulação entre órgãos ambientais e agentes privados no desenvolvimento e produção de combustíveis menos poluentes, com a fixação de cronogramas de adoção e planejamentos dos envolvidos angaria resultados mais positivos do que a simples proclamação unilateral pelo Poder Público. A lógica de eficácia dos denominados mecanismos de desenvolvimento limpo, voltados para um evoluir tecnológico favorável ao desenvolvimento sustentável, alcança melhores resultados com a participação e interação dos destinatários da norma para a adoção de padrões e práticas produtivas. Os mecanismos de compromisso e desenvolvimento comunicacional podem se somar às vias de caráter impositivo e punitivo por parte do Estado. Trata-se de garantir vias comunicacionais cujo vetor é a liberdade social, revertendo práticas e composições sociais ortodoxas via institutos que implicam sobriedade na evolução da proteção ambiental.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> “A compensação ecológica deve ser uma forma apenas subsidiária de reparação, havendo sempre uma preferência pela recuperação da área degradada. Porém, muitas vezes o bem ambiental degradado não tem possibilidade de voltar ao *statu quo ante*. Neste caso, deve ser substituído por outro bem ambiental funcionalmente equivalente ou deve ser aplicada a sanção monetária com o mesmo fim de substituição. O instituto da compensação ecológica, portanto, tem como pressuposto a impossibilidade da restauração das áreas afetadas, e pode ser ainda usado quando a prestação pecuniária a ser cobrada pelo dano for tão alta que se torne inviável recuperação natural.” LEITE, José Rubens Morato. Termo de ajustamento de conduta e compensação ecológica. In. Leite, José Rubens Morato; Dantas, Marcelo Buzaglo (Org.). Aspectos processuais do direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 109-110.

<sup>22</sup> Neste sentido, a argumentação de Teresa Cristina Gonçalves Pantoja a favor de métodos alternativos de conflito, em especial a favor da arbitragem, em casos de mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL) e progressão nas formulações técnico-produtivas para fins de ganho ambiental: “Penso que as negociações que se processam sob a égide do MDL comportam, em diversos momentos, que sejam introduzidas cláusulas compromissórias nos pactos diversos firmados pelas Partes. Essa visão é compartilhada pela grande maioria dos

Considerado em sua inerente característica de realização progressiva, o Direito Ambiental, embora indisponível em critérios que versem sobre a necessidade de proteção e preservação do meio ambiente tal como na reparação de danos ambientais, é transacionável no sentido de afirmação operacional de sua realização e efetivação progressiva de padrões ambientais mais favoráveis ao longo do tempo. As práticas sociais e estruturas institucionais não podem ser dissociadas na interlocução técnico-jurídica ambiental. Neste sentido, afirma Paulo de Bessa Antunes que “a utilização e o consumo dos recursos naturais é uma condição sem a qual não é possível a vida humana. Logo, sempre em uma medida ou em outra, haverá a disponibilidade de direitos ‘indisponíveis’.”<sup>23</sup> Tanto o Termo de Ajustamento de Conduta, quanto os termos de compromisso que defluem em PRAD, tal qual outros mecanismos de composição alternativa para afirmação da proteção do bem ambiental entram em transação operacional, o que não se confunde em si com a disposição do bem.<sup>24</sup>

Há justificativa para afirmação de monopólio de ação do Estado-Juiz, tal como para o Estado em si e suas incursões de atuação na esfera social, ao que determinante o contexto histórico-cultural e social. Não se pode acentuar como correta a pressuposição transcendental de uma indisponibilidade irrestrita e genérica a atingir bens de relevância social, o caráter em si do que seja e do que não seja indisponível, e em que medida reflexiva estes pressupostos compreensivos do bem atuam, os próprios contornos de compromissos, graus de transação e níveis de disponibilidade são mutáveis.<sup>25</sup> Destarte, o afastamento de temas ambientais da esfera de métodos alternativos de solução de conflitos erige-se sobre um mito, o mito da

---

autores estrangeiros, pois os contratos formulados no âmbito do MDL são com frequência internacionais. Assim, é mais célere e mais reservado – em razão da estrita confidencialidade que pode ser exigida no procedimento arbitral – recorrer a arbitragem.” PANTOJA, Teresa Cristina Gonçalves. Anotações sobre arbitragem em matéria ambiental. In. Wald, Arnoldo, (org.). Arbitragem e mediação. Arbitragem aplicada. Coleção Doutrinas Essenciais. Vol. IV. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 1338.

<sup>23</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental, indisponibilidade de direitos, solução alternativa de conflitos e arbitragem. In. Wald, Arnoldo, (org.). Arbitragem e mediação. Arbitragem aplicada. Coleção Doutrinas Essenciais. Vol. IV. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 1273.

<sup>24</sup> “O que se pretende demonstrar é que, muito embora a maior parte da doutrina se posicione no sentido da impossibilidade de transacionar – consequência processual da indisponibilidade de direitos – quando a matéria for ambiental, o fato é que as transações são realizadas diariamente perante as mais diversas cortes de justiça brasileiras e mais: a transação, em geral sob a forma de Termo de Ajustamento de Conduta tem sido ‘fórmula eficaz e ponderada de solução do conflito’ (Des. Cristina Tereza Gaulia).” ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental, indisponibilidade de direitos, solução alternativa de conflitos e arbitragem. In. Wald, Arnoldo, (org.). Arbitragem e mediação. Arbitragem aplicada. Coleção Doutrinas Essenciais. Vol. IV. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 1264.

<sup>25</sup> “A indisponibilidade dos direitos é um conceito histórico, portanto, mutável, como vem sendo afirmado pelo STF (...).” ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental, indisponibilidade de direitos, solução alternativa de conflitos e arbitragem. In. Wald, Arnoldo, (org.). Arbitragem e mediação. Arbitragem aplicada. Coleção Doutrinas Essenciais. Vol. IV. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 1265.

indisponibilidade abstratamente considerada.<sup>26</sup> O próprio licenciamento ambiental, conforme se extrai da Resolução CONAMA n. 237 e da Lei Complementar n. 140,<sup>27</sup> revela graus de confluência de compromissos a serem ajustados e afirmados entre os empreendedores e o Poder Público, por meio de seus órgãos ambientais.<sup>28</sup>

O problema em relação às soluções de conflito acerca dos bens ambientais, inclusive quando órgãos públicos e instituições públicas estão envolvidos, não se refere à possibilidade e atuação de mecanismos de composição em si, mas em relação à sistematização do próprio processo de composição, à veiculação em ação cooperativa por meio de canais voltados a tratar e manejar a dinâmica do dissenso, de forma a efetivar soluções viáveis e afirmativas da liberdade social. A liberdade legal passa a ser refletida tendo em conta argumentos de justificação afetos a padrões sociais e a práticas institucionais contextualizadas. A Lei n. 13.140/15, ao tratar da autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, situa-se neste cenário de sistematizar o desentendimento, construindo estruturalmente a articulação de solução de alternativa de conflitos a fim de que possam ser os mecanismos de satisfação da proteção ambiental aplicados com coerência, transparência, eficácia e segurança.

Sustenta-se aqui que a autocomposição de conflitos, seja quando o dano ambiental envolver órgãos da Administração Pública, seja quando estejam envolvidos a Administração Pública e pessoas particulares, é caminho factível para aplicação dos mecanismos ambientais de solução extrajudicial de confrontos envolvendo bens ambientais. Para tanto, exige-se uma leitura conjugada da Lei n. 13.140/15 com as normas ambientais, delineando os dispositivos daquela que são aplicáveis e integrados às especificidades do Direito Ambiental. A sistemática da composição de conflitos prevista na Lei n. 13.140 está centrada na criação de

---

<sup>26</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental, indisponibilidade de direitos, solução alternativa de conflitos e arbitragem. In: Wald, Arnoldo, (org.). Arbitragem e mediação. Arbitragem aplicada. Coleção Doutrinas Essenciais. Vol. IV. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 1269.

<sup>27</sup> Tanto a Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, quanto a Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011, direcionam-se a lidar com atividades que afetem o meio ambiente, mesmo com sua degradação, ou seja, há um nível de tratamento que em si reconhece a disponibilidade do bem ambiental para admitir o próprio empreendimento. Daí a previsão de condicionantes e compensações ambientais. Não houvesse a disponibilidade de afetação controlada e sustentável dos bens ambientais, o licenciamento ambiental, e, portanto, infundáveis empreendimentos, sequer seriam admitidos. A Resolução n. 237 veio a fixar: “Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.”

<sup>28</sup> “Contrariamente ao que tem sido apregoado, questões ambientais são essencialmente negociáveis, como claramente estabelecido pela Res. CNMA 237/1997, pois todas as intervenções sobre o meio ambiente implicam opções entre possibilidades diversas, privilegiando este ou aquele aspecto, conforme uma tomada de decisão, em grande parte discricionária.” ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental, indisponibilidade de direitos, solução alternativa de conflitos e arbitragem. In: Wald, Arnoldo, (org.). Arbitragem e mediação. Arbitragem aplicada. Coleção Doutrinas Essenciais. Vol. IV. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 1274.

câmaras para a resolução de conflitos, havendo uma distribuição em três linhas fundamentais: (i) conflitos entre a Administração Pública e particulares; (ii) conflitos envolvendo a Administração Pública Federal direta, suas Autarquias e Fundações; (iii) conflitos ligados a particulares e lastreados à atividade fiscalizatória de órgãos da Administração Pública.

### **3 REFLEXOS DA LEI 13.140/2015 NA FUNCIONALIDADE DA ADVOCACIA PÚBLICA**

O capítulo II da Lei n. 13.140/15 é dedicado à autocomposição em que for parte pessoa jurídica de direito público e entes particulares, prevendo o artigo 32 que os entes federativos podem criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos no âmbito da respectiva Advocacia Pública.<sup>29</sup> Os temas que serão inseridos na competência de exercício da autocomposição devem estar especificados em regulamento a ser editado pelo respectivo ente federativo, conforme previsto pelo §2º, do artigo 32. Relevante acentuar que a previsão do §5º não significa exclusão de outros temas da competência das câmaras, pelo contrário, é uma afirmação da necessidade de que dentre os temas de competência esteja a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados entre a Administração Pública e particulares. A única exclusão prévia fixada pela lei diz respeito às matérias relativas às controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos à autorização do Poder Legislativo.

A autocomposição de conflitos pela Administração Pública em relação aos particulares pode ser submetida mesmo à mediação coletiva, o que se volta para um grau de eficiência e isonomia de tratamento de casos ou situações similares.<sup>30</sup> O artigo 35 da Lei

---

<sup>29</sup> Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. § 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado. § 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado. § 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial. § 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo. §5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

<sup>30</sup> Art. 33. Enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos poderão ser dirimidos nos termos do procedimento de mediação previsto na Subseção I da Seção III do Capítulo I desta Lei. Parágrafo único. A Advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, poderá instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos.

regula a forma como se delimita o exercício da composição extrajudicial e alternativa pela própria Administração Pública, o que se dá com a participação inaugural do Advogado-Geral da União, na formulação geral da denominada transação por adesão. A solução alternativa de conflito se funda em ato do Advogado-Geral da União, seja com base em jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou tribunais superiores, seja com base em Parecer aprovado pelo Presidente da República. Esta transação pode possibilitar uma solução extrajudicial útil e uniforme, de modo a afastar a pulverização e descontrole potenciais na operacionalização de execuções relativas a obrigações de fazer. A exemplo da possibilidade de transação por adesão para recomposição de áreas de preservação permanente ao longo da margem de rios, considerando obrigação *propter rem* já afirmada pelo Superior Tribunal de Justiça,<sup>31</sup> ao que se poderá alcançar a reparação ambiental com a adesão dos proprietários afetados, ao invés do ajuizamento de ação civil pública em face de cada um deles.<sup>32</sup>

A concepção da participação da Advocacia Pública no processo de solução alternativa de conflitos pela autocomposição revela uma redefinição cada vez mais reflexiva da postura institucional dos Procuradores e Advogados Públicos: a função exercida pode não assumir o papel de advogado de Estado, mas sim posição de advogado da *res publica*, responsável pela afirmação da aplicação da lei evitando litígios judiciais desnecessários, quanto mais quando haja posições jurisprudenciais e mesmo sumulares formadas. A compreensão desta redefinição do papel da Advocacia Pública é um dos pilares para a correta aplicação e desenvolvimento da autocomposição, equipando o cenário público com novo pano de fundo, a partir do qual o Estado desenvolva interlocuções construtivas e de realinhamento com foco na ação cooperativa. Esta modalidade pode ser utilizada, no âmbito ambiental, por exemplo, na fixação de consequências e posturas em face de licenciamentos ambientais descumpridos e

---

<sup>31</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1254935 / SC (2011/0113562-2). Agravante: Alcinei Nandi Guarezi. Agravado: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e outro. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Distrito Federal, 20 de março de 2014. DJe 28/03/2014.

<sup>32</sup> Art. 35. As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em: I - autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou II - parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República. §1º. Os requisitos e as condições da transação por adesão serão definidos em resolução administrativa própria. §2º. Ao fazer o pedido de adesão, o interessado deverá juntar prova de atendimento aos requisitos e às condições estabelecidos na resolução administrativa. §3º. A resolução administrativa terá efeitos gerais e será aplicada aos casos idênticos, tempestivamente habilitados mediante pedido de adesão, ainda que solucione apenas parte da controvérsia. §4º. A adesão implicará renúncia do interessado ao direito sobre o qual se fundamenta a ação ou o recurso, eventualmente pendentes, de natureza administrativa ou judicial, no que tange aos pontos compreendidos pelo objeto da resolução administrativa. §5º. Se o interessado for parte em processo judicial inaugurado por ação coletiva, a renúncia ao direito sobre o qual se fundamenta a ação deverá ser expressa, mediante petição dirigida ao juiz da causa. §6º. A formalização de resolução administrativa destinada à transação por adesão não implica a renúncia tácita à prescrição nem sua interrupção ou suspensão.

que tenham gerado abertura de processos sancionadores implicados na definição de recuperação ou reparação de danos ambientais em que haja resistência prévia do particular para adoção de PRAD proposto pelo órgão ambiental. A medida acarreta efeitos em processos instrutórios nos quais o Poder Público iria ajuizar ações civis públicas, alcançando pela via administrativa os objetivos que seriam lançados no processo judicial, tal como a demolição de obras passadas em áreas de preservação permanente, prevista no Decreto n. 6.514/08.

Em relação aos conflitos envolvendo a Administração Pública Federal direta, suas Autarquias e Fundações entre si, e mesmo entre as entidades federais e outros entes federativos, a Lei n. 13.140/15 reafirma a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal como espaço adequado e próprio a buscar-se uma solução alternativa extrajudicial, e marcada pela mediação, antes de adentrar-se em processo judicial.<sup>33</sup> A própria propositura de ação judicial em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo órgãos ou entidades de direito público que integrem a administração pública federal dependerá de prévia autorização do Advogado-Geral da União. A previsão de atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia-Geral da União já estava presente na Lei n. 9.028, de 12 de abril de 1995, e no art. 11 da Medida Provisória n. 2.180-35, de 24 de agosto de 2001. O Decreto n. 7.392, de 13 de dezembro de 2010, ao aprovar a Estrutura Regimental da Advocacia-Geral da União, veio a fixar em seu artigo 18 as competências da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal.<sup>34</sup><sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União. § 1º Na hipótese do caput, se não houver acordo quanto à controvérsia jurídica, caberá ao Advogado-Geral da União dirimi-la, com fundamento na legislação afeta. § 2º Nos casos em que a resolução da controvérsia implicar o reconhecimento da existência de créditos da União, de suas autarquias e fundações em face de pessoas jurídicas de direito público federais, a Advocacia-Geral da União poderá solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a adequação orçamentária para quitação das dívidas reconhecidas como legítimas. § 3º A composição extrajudicial do conflito não afasta a apuração de responsabilidade do agente público que deu causa à dívida, sempre que se verificar que sua ação ou omissão constitui, em tese, infração disciplinar. § 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator. Art. 37. É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais, submeter seus litígios com órgãos ou entidades da administração pública federal à Advocacia-Geral da União, para fins de composição extrajudicial do conflito.

<sup>34</sup> Art. 18. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete: I - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União; II - requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação; III - dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios; IV - buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial; V - promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório; VI - propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o

A postura adotada é grifadamente favorável à afirmação da consciência do desentendimento como fator mais do que comum, pois é inerente às relações humanas e institucionais, afastando o primor emoldurado de um Estado e de instituições públicas talhadas como complexos de vontade indivisível e plenamente uniforme. O próprio Estado passa a ser reconhecido como um campo de exercício e manifestação do desentendimento, ao que sua atuação se tem como ao mesmo tempo regrada pela justificação e pela afirmação de estruturas que visem a alcançar o patamar de liberdade social exigidos pelo contexto das práticas e instituições sociais. A produção jurídica da Câmara de Conciliação e Arbitragem vem sendo ratificada em sua validade pelos órgãos jurisdicionais, reconhecendo-a como campo apto e legítimo para fixação e superação de litígios, tal qual para definição de obrigações jurídicas a lastrear os envolvidos e os bens jurídicos afetados.

Ao fim, em relação aos conflitos ligados a particulares, relacionados à atividade fiscalizatória de órgãos da Administração Pública, tem-se aqui uma medida de grande valia principalmente para questões que estão afetas ao exercício do poder regulador e potencial exercício sancionador pelo Estado. O artigo 43 da Lei n. 13.140/15 prevê que “os órgãos e entidades da administração pública poderão criar câmaras para a resolução de conflitos entre particulares, que versem sobre atividades por eles reguladas ou supervisionadas”. Isto significa que a Administração Pública poderá mediar e mesmo arbitrar conflitos entre particulares que tenham sua origem interligada ao cerne técnico de dado órgão ou entidade.

Em sede ambiental, isto é de relevância ímpar. Suponha-se que em decorrência de violação de dadas condicionantes ambientais, um empreendimento cause lesões ambientais e simultaneamente afete de forma danosa particulares. Tem-se aqui que o dano ambiental pode apresentar-se em sua versão individualizada, no denominado microbem ambiental.<sup>36</sup> O órgão ambiental responsável pelo licenciamento poderá promover a busca da solução do conflito, interligado à sua própria função ambiental. O órgão pode deixar de ser expectador em relação ao dano ambiental em sua feição individualizada para passar a ser agente viabilizador da

---

arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e VII - orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados.

<sup>35</sup> Em nível infralegal, salienta-se ainda a Portaria AGU n. 1.281, de 27 de setembro de 2007, a disciplinar o deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre os órgãos e entidades da Administração Federal, por meio de conciliação ou arbitramento, e o Ato Regimento AGU n. 5, de 27 de setembro de 2007, cujo artigo 17 dispõe sobre suas competências, reforçando a tarefa de identificação de litígios, de busca e de supervisão de atividades conciliatórias no âmbito federal.

<sup>36</sup> LEITE, José Rubens Morato; Ayala, Patryck de Araújo. Dano Ambiental: do individual ao coletivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

solução do conflito interligado à sua competência regulatória.<sup>37</sup> As câmaras temáticas poderão aproveitar-se da própria instrução técnica realizada pelo órgão ambiental quando avalia e, eventualmente, procede à formulação de autos de infração e demais medidas acautelatórias ambientais, como os embargos e restrições a atividades. A Administração ganha potencial holístico em sua gestão funcional, afinal, promove a tutela dos bens ambientais em sua ampla medida, considerando impactos e danos lastreados ao exercício de sua expertise funcional. O acionamento judicial deixa de ser a única via para tratar da questão do dano individual ligado à atividade regulada ou licenciada, simplificando e agilizando as atividades ambientais do próprio Poder Público, por vezes demandado pelo próprio Poder Judiciário como instância apta a poder tecnicamente mapear o dano ao meio ambiente e sua afetação em microbens ambientais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em observância ao painel do déficit operacional sob o qual o Judiciário pátrio perpassa, envolto, pois, pelo cenário de resistência que os métodos alternativos de solução de conflitos enfrentam perante o Estado, fora delineado sobre a aplicabilidade da autocomposição enquanto via pertinente para a (re)solução extrajudicial de conflitos sobre bens ambientais. Oportunidade em que, sustenta-se que é possível a articulação de mecanismos de efetivação da reparação do dano ambiental mesmo que externamente ao Poder Judiciário, pois não se está afetando o campo de indisponibilidade reservado sob dado cenário histórico-social como justificador do monopólio da atuação do Estado-Juiz.

A Lei n. 13.140/15 proporciona auspiciosos avanços em termos de solução alternativa de conflitos, promovendo caminhos e institutos que visam o tratamento do desentendimento e a compreensão de justificativas de exercício judicial e estatal em canalização do desacordo para afirmação da liberdade social em seu teor reconstrutivo constante. A Advocacia Pública assume papel para além de advocacia de Estado, o contorno que lhe é dado volta-se para a advocacia da *res publica*, da afirmação integrada na composição de conflitos de maneira a racionalizar a atividade da Administração Pública e reafirmar a viabilização na construção de soluções socialmente demandadas. As câmaras previstas na Lei n. 13.140 podem concretamente favorecer não somente o saneamento de conflitos existentes, mas também aprimorar vias de gestão e internalização social favoráveis à

---

<sup>37</sup> O mesmo cenário pode ser argumentado em favor de uma atuação das Agências Reguladoras e demais Autarquias Federais.

eficiente tutela do meio ambiente, sem que para isso seja necessário ajuizar uma ação e exigir a presença do Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Tânia. Mediação de conflitos: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade. In: José Ricardo Cunha. (Org.). Poder Judiciário - Novos olhares sobre gestão e jurisdição. 1 ed. FGV: Rio de Janeiro, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental, indisponibilidade de direitos, solução alternativa de conflitos e arbitragem. In: Wald, Arnaldo, (org.). Arbitragem e mediação. Arbitragem aplicada. Coleção Doutrinas Essenciais. Vol. IV. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 1263-1295.

BRANDÃO, Fernanda Holanda de Vasconcelos. **Advocacia negocial**: promoção do acesso à justiça pela desjudicialização dos conflitos. A União: João Pessoa, 2014.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Ato Regimental n. 5, de 27 de setembro de 2007. Dispõe sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Consultoria-Geral da União e as atribuições de seu titular e demais dirigentes. **Diário Oficial da União**, DF, Seção 1 – Eletrônico – 28/09/2007, Página 20-22. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/24505>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. Portaria n. 1.281, de 27 de setembro de 2007. Dispõe sobre o deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União. **Diário Oficial da União**, DF, Seção 1 – Eletrônico – 28/09/2007, Página 22 (Publicação Original). Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/24515>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números, 2016, p. 383. Disponível em: <<file:///C:/Users/Pessoal/Desktop/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 237, de 22 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**, DF, nº 247, de 22/12/1997, págs. 30.841-30.843. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 403, de 11 de novembro de 2008. Dispõe sobre a nova fase de exigência do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores - PROCONVE para veículos pesados novos (Fase P-7) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, nº 220, de 12/11/2008, págs. 92-93. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=591>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 415, de 24 de setembro de 2009. Dispõe sobre nova fase (PROCONVE L6) de exigências do Programa de Controle da

Poluição do Ar por Veículos Automotores - PROCONVE para veículos automotores leves novos de uso rodoviário e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, nº 184, de 25/09/2009, págs. 53-54. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=615>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1, anexo. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 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. **Diário Oficial da União**, DF, Seção 1 - 23/7/2008, Página 1 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm)>. Acesso em 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.392, de 13 de dezembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal. **Diário Oficial da União**, DF, Seção 1 - 14/12/2010, Página 1 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7392.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7392.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, DF, Seção 1 - 9/12/2011, Página 1 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.048, de 8 de novembro de 2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - Eletrônico - 9/11/2000, Página 1 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L10048.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L10048.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2o do art. 6o da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**, DF, Seção 1 - 29/6/2015, Página 4 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, Seção 1 - 25/7/1985, Página 10649 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.028, de 12 de abril de 1995. Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, Seção 1 - 13/4/1995, Página 5289 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9028.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. **Diário Oficial da União**, DF, Seção 1 - 24/9/1996, Página 18897 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9307.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n. 2.180-35, de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos das Leis nos 8.437, de 30 de junho de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.494, de 10 de setembro de 1997, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.704, de 17 de novembro de 1998, do Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, das Leis nos 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e 4.348, de 26 de junho de 1964, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, Seção 1 - Eletrônico - 29/6/2001, Página 57 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2180-35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2180-35.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Manual de mediação judicial**. 3 ed. Ministério da Justiça, Brasil: 2012, p. 35.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1254935 / SC (2011/0113562-2). Agravante: Alcinei Nandi Guarezi. Agravado: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e outro. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Distrito Federal, 20 de março de 2014. DJe 28/03/2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso Especial n. 802.060-RS (2005/0201062-8). Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Lia Shardong. Relator: Ministro Luiz Fux. Distrito Federal, 17 de dezembro de 2009. DJe 22/02/2010.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação, conciliação, resolução CNJ 125/2010. 5ª Ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed. 13 reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento. Vol. 1. 13 ed. JusPodivm: Bahia, 2011.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 1996.

HELLER, Hermann. **Teoría del Estado**. Edición y estudio preliminar a cargo de José Luis Monereo Pérez. Editorial Comares: Granada, 2004, título original: Staatslehre.

HONNETH, Axel. **Freedom's right: the social foundations of democratic life**. Translated by Joseph Ganahl. New York: Columbia University Press, 2014. Translation of: Das Recht der Freiheit.

\_\_\_\_\_. **Visibilité et invisibilité: sur l'épistemologie de la 'reconnaissance'**. Revue du Mauss. De la reconnaissance: don, identité et estime de soi. Semestrielle. N. 23. Premier semestre 2004. p. 136-150.

LEITE, José Rubens Morato. Termo de ajustamento de conduta e compensação ecológica. In: Leite, José Rubens Morato; Dantas, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

\_\_\_\_\_; Ayala, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. Trad. Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. Título original: Teoría del derecho ambiental.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Inovações na legislação ambiental brasileira: A proteção das florestas. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.10 n.19 p.11-21. Janeiro/Junho de 2013.

MARTINS, Natália Luiza Alves; CARMO, Valter Moura do. Mediação de conflitos socioambientais: uma alternativa à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. *Revista Catalana de dret ambiental*, Vol. VI, N. 2 (2015): 1-38. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/307934/397902>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

PANTOJA, Teresa Cristina Gonçalves. Anotações sobre arbitragem em matéria ambiental. In: Wald, Arnoldo, (org.). Arbitragem e mediação. Arbitragem aplicada. Coleção Doutrinas Essenciais. Vol. IV. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 1329-1343.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário**. 3. ed. rev. ampl. e atual. JusPodivm: Bahia, 2011.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento: política e filosofia**. Trad. Ângela Leite Lopes. São Paulo: Ed. 34, 1996.

ROCHA, Humberto José da. **O controle do espaço-tempo nos processos de instalação de hidrelétricas**. Tempo soc., Jun. 2014, vol. 26, nº 1, p. 259-280.

SALES, Lília M. de Moraes. **Mediare: um guia prático para mediadores**. 3 ed. GZ: Rio de Janeiro, 2010.