

A AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA TUTELA ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DA VIABILIDADE

**Fernanda Aparecida Mendes Silva Garcia Assumpção⁶
Christiana Noronha Renault de Almeida⁷**

⁶ Mestre em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito Milton Campos. Professora de Direito Ambiental e Minerário da Faculdade de Direito Milton Campos. Professora em cursos de pós-graduação lato sensu na PUC Minas e UNA. Coordenadora da Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais da Faculdade Milton Campos, em convênio com o Ministério Público da Comarca de Nova Lima.

⁷ Mestre em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito Milton Campos. Professora de História do Direito e Hermenêutica da Faculdade Milton Campos. Professora integrante do projeto de extensão Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais.



Introdução

Na abordagem dos métodos de autocomposição de conflitos, mediação e conciliação, há a previsão, na Lei n. 13.140/2015, da possibilidade de seu uso pela Administração Pública, mediante a formação de câmaras na esfera da Advocacia-Geral da União, medida a ser devidamente regulamentada, no que tange ao seu funcionamento e abrangência.

É preciso verificar a sua aplicação nos conflitos de cunho socioambiental, seja no exercício do poder de polícia preventivo (licenciamento ambiental) ou no repressivo (infrações administrativas).

Para uma reflexão breve, foi abordada como premissa maior a necessária consolidação do interesse público e o exercício legítimo da administração pública, conforme Hegel. Posteriormente, analisa-se o tratamento legal dos métodos de autocomposição no Código de Processo Civil e na Lei n. 13.140/2015. Por fim, verifica-se como ocorrerá a aplicação de tais métodos na seara administrativo-ambiental.

2. A Administração Pública: o Estado, o interesse público, o interesse da Administração Pública e os princípios do direito administrativo

O Estado, como entidade, é entendido de inúmeras maneiras, conforme o marco teórico. Rousseau, por exemplo, entende como sendo decorrente de um contrato social, em que há um compêndio de vontades individuais. O preâmbulo⁸ da Constituição da República de 1988 reflete uma visão orgânica do Estado, de forma que a vontade do povo se consolida por meio de seus representantes.

Reafirma, no parágrafo único do artigo 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988). Como objetivos fundamentais, elenca, em seu artigo 3º:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;

8 Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - *promover o bem de todos*, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Assim, é possível afirmar que, pela norma constitucional, o Estado representa o interesse da nação, sendo esta, por sua vez, composta por povo e território. E, para que tal interesse se concretize, é constituído um governo, por representantes do povo, que determinará as regras e administrará sua execução, viabilizando a vida em sociedade.

É preciso refletir, no entanto, sobre o papel do Estado, especificamente da Administração Pública e a relação deste com o povo na construção das normas e na administração geral.

Em um pensamento dialético e sistêmico, Hegel define o Estado como uma decorrência lógica do povo.

É portanto o processo da história universal que produz paulatinamente as formas de Estado que correspondem às características próprias de cada povo: a condição individual de um Estado depende sempre de tais condições históricas” (LEFEBVRE; MACHEREY, 1999, p. 74).

Desse modo, haverá sempre uma síntese, para a qual terá uma antítese, e nova síntese (tese), sucessivamente.

Pode-se afirmar que o Estado é decorrente do Espírito de um povo, sendo este considerado a concretude da consciência em si e para si (conforme Hegel), dentro da qual há o reconhecimento pelos demais, para a sua completa realização. Este Espírito não é a simples junção da singularidade individual dos membros do povo, mas uma abstração da vontade decorrente da história deste. É composto por diversos círculos particulares (diversas funções do Estado), os quais devem estar harmônicos com o todo, sendo estes as engrenagens diversas que fazem com que o Estado dê propulsão às suas atividades⁹.

Nesta identidade única da vontade do povo e do Estado, entende-se que o descontentamento de um indivíduo (ou muitos) não representa a alteração da vontade do todo, a qual se altera somente com a evolução da história e a concretização de novas regras e vontades, em dialética. A vontade popular, separada do contexto do Estado, é despida de conteúdo, permanecendo inefetiva, enquanto não obtiver a forma orgânica.

9 Lefebvre e Macherey explicam: “Na medida em que eles constituem-se como membros de um organismo cuja coesão é a condição mesma de suas existências, os indivíduos singulares são postos sob a dependência de um tal poder do qual não podem se desligar, sob pena de por novamente em questão a própria sobrevivência deles. É a isso que Hegel chama, no início do parágrafo 279 (Texto 14), ‘idealidade’ do Estado que se desenvolve e age como um único indivíduo, arrastando consigo todos os seres que ele reúne em sua indivisível vontade”. (LEFEBVRE; MACHEREY, 1999, p. 84).

As adequações dialéticas entre a vontade orgânica (sedimentada em normas) e a alteração requerida pela vontade popular legítima se dão por meio das mediações¹⁰, que são atuações dos representantes do Estado na consequente alteração legislativa e axiológica da administração pública, por meio dos representantes do povo¹¹.

No entanto, a grande preocupação é quanto à legitimidade e impessoalidade de tais mediações (para alterações legislativas), devendo ocorrer respeitando o bem comum, uma vez que os governantes, ocasionalmente, tomam para si a máquina administrativa, fazendo lei a partir das aspirações e interesses de grupos determinados. Hegel considera que, ocorrendo tal cooptação, está-se diante de uma sociedade civil anárquica, que anula o Estado, causando grande desordem, ensejando, por sua vez, intervenções para a restauração da verdadeira administração pública, em prol do interesse público.

De forma harmônica com esta concepção, a Constituição da República de 1988 elenca princípios sob os quais devem estar pautados os atos administrativos da Administração Pública, quais sejam:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos *princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência* e, também, ao seguinte: (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O princípio da legalidade representa, sobretudo, a segurança jurídica, visto que não poderá o administrador público criar regras e aplicá-las de maneira retroativa, nem resolver questões pontuais sem a estrita observância de normas previamente existentes. A impessoalidade demanda do agente público uma atuação afastada do atendimento a interesses particulares, devendo tratar a todos de maneira igual (de forma isonômica). A moralidade pressupõe o atuar ético dos agentes públicos, tendo em vista suas relações com o administrado e também na esfera interna; na visão hegeliana¹², é resultante da própria evolução e

10 Lefebvre e Macherey explicam: “Do ponto de vista do interesse geral, todavia, os indivíduos particulares não podem ser recuperados tais como são: seu significado é invertido a partir do momento em que são subordinados a um objetivo comum. Praticamente, isso quer dizer que devem ser submetidos à vigilância e ao controle do poder soberano. Como são exercidos esse poder e esse controle? Eles são da competência do governo e da administração do Estado, que têm como encargo, em ligação constante com as instituições próprias à sociedade civil, regulamentar os negócios públicos, de maneira que seja eliminado todo risco de contradição entre o particular e o universal. Seu papel, diz Hegel, é a de ‘subsumir o particular sob o universal’, isto é, de levar em conta as exigências e as aspirações dos particulares, convertendo-as no sentido do interesse geral”. (LEFEBVRE; MACHEREY, 1999, p. 96).

11 Infelizmente, esta representatividade não tem sido legítima, visto que os representantes do povo, ao invés de consolidar normas que refletem o interesse geral, aprovam regras que beneficiam grupos representados pelos eleitos, de maneira escusa e desleal.

12 Lefebvre e Macherey (1999, p. 65) explicam: “O Estado ‘sai’ da sociedade

existência do Estado, ou seja, sua ausência significa, na verdade, o regresso a uma etapa em que ainda não há que se falar em sua formação, sendo a *Sittlichkeit*, o meio e o fim deste. A publicidade é constitucionalmente prevista como a obrigatoriedade de tornar públicos em geral os atos praticados. Por fim, a eficiência prevê a realização e demonstração do melhor custo-benefício da atuação administrativa. Ao agir com respeito a todos os princípios, estará a Administração Pública sendo efetiva, no sentido do exercício das atribuições do Estado.

O Estado realizará, conforme visto, as mediações para a atualização dialética das normas, num trabalho constante de manter-se legítimo, com a abrangência dos interesses gerais. Tecidas tais considerações, demonstra-se imprescindível o exame da política ambiental, para a qual existem inúmeros embates de interesses de grupos determinados, os quais não podem coincidir com o interesse geral. Este consigna-se em que deve ser a administração pautada na possibilidade da intervenção no meio ambiente, de forma a mantê-lo resiliente, ou com a devida contraprestação, e no sentido de implementar métodos que prolonguem a existência de todas as formas de vida na Terra, concomitantemente ao fato de ser economicamente viável e socialmente aceito.

3. A tutela administrativa do meio ambiente por meio da autocomposição, na seara administrativa, conforme a Lei n. 13.140/2015 e o NCPC

A autocomposição é a forma de resolução de conflitos de maneira extrajudicial ou judicial, por meio de mediação ou conciliação, sendo métodos em que a voluntariedade é fator essencial, seja na adesão das partes envolvidas, seja no seu desenvolvimento e término positivo ou negativo. É a possibilidade de se resolver a questão sem uma sentença judicial. Assumpção explica:

A conciliação, na teoria, tem uma similaridade grande com a mediação, devido à presença de um terceiro imparcial, o qual atua para facilitar a realização de um acordo entre as

civil por intermédio da corporação. Como indica o parágrafo 256, 'esse desenvolvimento da *Sittlichkeit*, da ética social imediata, que passa pela cisão da sociedade civil burguesa e vai até o Estado – que se verifica ser seu verdadeiro fundamento – e que constitui, sozinho, a prova científica do conceito do Estado'. O Estado é, ao mesmo tempo, resultado de todo o processo da *Sittlichkeit* e aquilo que dá base a esse processo. O desenvolvimento da *Sittlichkeit*, que é o resultado de todo o ciclo do direito ao qual dá base a esse processo. O desenvolvimento da *Sittlichkeit*, que o resultado de todo o ciclo do direito ao qual confere uma justificação retrospectiva, é ele próprio um ciclo que encontra seu fundamento em sua meta, em sua finalidade. No momento em que o ciclo termina, seu desenrolar se apresenta em sentido exatamente inverso ao do percurso que revelou progressivamente seu conteúdo racional, e então, 'é a própria ideia do Estado que se divide nesses dois momentos, o da família e o da sociedade civil. Tudo se passa como se o Estado já estivesse presente em si nessas duas primeiras formas de *Sittlichkeit*, pois elas já expunham a ideia do Estado de uma maneira que ainda não estava completamente resolvida e, em razão dessa insuficiência, devia se submeter à prova da mediação e da superação, antes de chegar à efetividade.

partes. No entanto, diferencia-se quanto ao seu objetivo, que é a pacificação social e a resolução da causa. Não se utiliza de métodos que possam 'esquentar' o debate entre as partes. Também quanto ao instrumento da intervenção, devendo propor formas para extinguir o conflito. Neste sentido, pode-se afirmar que é indicada para os casos como batidas de trânsito, quitação de dívida entre negociadores e outras hipóteses em que não haverá continuidade no relacionamento das partes. Aquele conflito foi pacificado e não há risco de ser retomado, tendo em vista ter sido resolvido de forma imediata, sem tratamento da relação das partes. (ASSUMPÇÃO, 2011, p. 40).

A conciliação, então, é aconselhável quando há conflito entre pessoas em que não há uma relação duradoura, enquanto a mediação visa a melhoria da relação entre as partes. Nesse sentido, Assumpção explica sobre mediação:

É o método mais complexo e mais difícil de ser instituído, uma vez que busca o aprofundamento no conflito, para seu entendimento e a construção de um acordo entre as partes, devendo o terceiro (mediador) apenas interceder para a realização de um diálogo transparente, aberto e contínuo. Por isso, é recomendável em casos onde as partes continuarão a ter um relacionamento ou quando o objeto do conflito interessa também à coletividade, a qual não teve voz no diálogo, porventura existente em outros métodos de resolução de conflito (judicial ou não). Como se trata de um método científico de conhecimento e tratamento do conflito, todas partes direta e indiretamente interessadas devem ser escutadas, ou pelo menos, ter seus interesses representados. (ASSUMPÇÃO, 2011, p. 47-48).

É importante frisar que o grande ganho da mediação em relação à jurisdição é, essencialmente, a sistemática dialógica das provas e contraprovas, e não a dialética probatória processual comum. Nesse paradigma, a verdade real do conflito é mais facilmente identificada e tratada, chegando-se a uma solução técnica (ambiental) e jurídica que representará mais ganhos ao meio ambiente e consequente proveito ao interesse geral.

Porém, é preciso vislumbrar as searas de abrangência da questão ambiental: cível, penal e administrativa, as quais incidem cumulativamente em um mesmo fato, conforme parágrafo 3º do artigo 225 da Constituição. Para cada uma das matérias, será dado um tratamento diferenciado. Enquanto na esfera cível é plenamente viável a submissão do conflito a uma câmara de mediação e conciliação, e na penal, há possibilidade de transação, suspensão condicional do processo, dentre outros, na seara administrativa há dois óbices ao seu manejo, quais sejam, a aplicação do princípio da legalidade e o melindroso uso da discricionariedade pelo agente público.



No que tange à tutela administrativa, há que se valer do artigo 70 da Lei n. 9.605/98:

Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei. (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Também há que se falar em conflito socioambiental, na seara administrativa, quando da realização do licenciamento ambiental de atividades. O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, levando-se em conta as normas jurídicas e técnicas a respeito. Há, porém, conflitos de ordem interpretativa da norma e de entendimento quanto à técnica a ser aplicada, no que tange ao posicionamento do órgão licenciador e intervenientes e o empreendedor. Assim, há que se concluir que a licença ambiental é ato administrativo *sui generis*, uma vez que em parte é vinculado e, em parte, discricionário, como na imposição das medidas compensatórias e mitigadoras.

Assim, é possível admitir a existência de conflito socioambiental, no âmbito administrativo, em dois momentos: no licenciamento ambiental e quando da autuação por suposta infração administrativa, com penalidade aplicada.

Porém, há que se vislumbrar, como forma de resolver a questão, de maneira extrajudicial, a negociação ou então, a autocomposição, que, pelo Código de Processo Civil e a Lei n. 13.140/2015, é representada pela conciliação e mediação.

Cândido Rangel Dinamarco, Ada Peligrini Grinover e Antônio Carlos de Araújo Cintra, na clássica obra Teoria Geral Processo, explicam:

Sendo disponível o direito material, admite-se a autocomposição, em qualquer de suas três formas clássicas: transação, submissão, desistência (e qualquer uma delas pode ser processual ou extraprocessual). Em todas essas hipóteses, surge um novo preceito jurídico concreto, nascido da vontade das partes (ou de uma delas), e que irá validamente substituir aquela vontade da lei que ordinariamente derivava do encontro dos fatos concretos com a norma abstrata contida no direito objetivo. [...]

A autocomposição, cujas principais modalidades são a conciliação e a mediação, utiliza um terceiro facilitador para ajudar os próprios interessados a solucionar seu conflito. A conciliação tende a obtenção de um acordo e é mais indicada para conflitos que não se protraíam no tempo (acidentes de veículos, relações de consumo). A mediação visa prioritariamente a trabalhar o conflito, constituindo na busca de um acordo objetivo secundário, e é mais indicada para conflitos que se protraíam no tempo (relações de vizinhança, de família ou entre empresas etc.). A autocomposição é instrumento precipuamente voltado à pacificação social¹³, mais que a própria sentença, pois lida com o conflito sociológico e não apenas com a parcela de conflito levada em juízo. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2012, p. 38, grifo nosso).

Quanto à instauração da Câmara de Autocomposição de conflitos envolvendo os entes públicos, na Advocacia Geral (da União ou dos Estados), há que se considerar a possível incongruência com os princípios instituídos no artigo 166, bem como no §5º do artigo 167 e no artigo 172 do CPC¹⁴.

O Código de Processo Civil, artigo 174, prevê a instituição de câmaras de mediação e conciliação, para solução consensual de conflitos, envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública, avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, no âmbito da Administração, bem como promover a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Nesse sentido, no que tange à problemática ambiental, é possível verificar, quando do licenciamento ambiental, verdadeiro diálogo entre o empreendedor e o órgão ambiental, de forma a, atendendo ao interesse público, escolherem-se formas de implementação, compensação e mitigação dos impactos ambientais e sociais. Mas, no que tange à tutela administrativa repressiva (infração administrativa), somente o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) é previsto em lei, como forma de reduzir a pena de multa, visto que a recuperação do meio ambiente será efetivada.

13 Nesse sentido, a autocomposição condiz com os enunciados do Preâmbulo da Constituição da República e com os objetivos desta, descritos no artigo 3º.

14 Artigo 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia de vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

Porém, ao analisar a Lei n. 13.140/2015, verifica-se que foi instituída uma forma de autocomposição de conflitos envolvendo interesse público, que, a princípio, é indisponível. Diz o artigo 32 da citada lei:

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. (BRASIL, 2015).

A procuradora da Advocacia-Geral da União, Letícia Balsamão Amorim, nos autos 3429-25.2016.4.013823, expôs entendimento sobre o não cabimento dos métodos de autocomposição antes da regulamentação da matéria. Vejamos:

Considerando a indisponibilidade do interesse público, em regra, não será possível a conciliação nos feitos envolvendo este ente federal.

No entanto, é preciso destacar que a Lei nº 9.469/97 prevê a possibilidade de realização, no âmbito da Advocacia-Geral da União, de acordos e/ou transações, estabelecendo algumas condicionantes para viabilizar a sua celebração. E, recentemente, a Lei nº 13.140/2015 (*Lei da Mediação*) trouxe nova redação a alguns dispositivos da Lei nº 9.469/97.

Artigo 167. [...] §5º Os conciliadores e mediadores judiciais cadastrados na forma do caput, se advogados, estão impedidos de exercer a advocacia nos juízos em que desempenham suas funções.

Artigo 172. O Conciliador e o mediador ficam impedidos, pelo prazo de 1 (um) ano, contado do término da última audiência em que atuara, de assessorar, representar ou patrocinar qualquer das partes.

Contudo, é preciso salientar que as conciliações e acordos encontram-se momentaneamente suspensos, por determinação superior da Procuradoria-Geral da União, até a edição e publicação da necessária regulamentação da legislação acima mencionada.

Assim, comente após a edição de Decreto regulamentador da Lei nº 9469/97, com a redação dada pela Lei nº 13140/2015 (Lei da Mediação), será possível a celebração de acordo pelo ente federal.

É preciso reconhecer que a Lei n. 9.469/97 se presta a regulamentar a atuação da Advocacia-Geral da União, dando poderes ao Advogado-Geral para determinar transações e acordos, inclusive em sede judicial. E também prevê a organização de uma câmara para deliberar sobre propostas e fechamento de acordos.

Nesta senda, há que se admitir a busca do interesse geral, da atuação deste órgão como um das partes componentes do todo – Estado – aplicando, além do princípio da legalidade estrita, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, do princípio da eficiência, na busca da efetividade da gestão para o bem geral.

Assim, visando buscar a efetividade do interesse público, a norma regulamentou o uso dos princípios que relativizam a legalidade estrita, nas mãos do Advogado-Geral da União, o qual, mediante parecer devidamente fundamentado, pode aplicar a razoabilidade e a eficiência para justificar posição não coerente, diretamente, com a aplicação da lei, a fim de alcançar objetivo mais nobre, contemplado em normas aparentemente conflitantes.

Tendo a Política Nacional do Meio Ambiente formada por instrumentos, inscritos no artigo 9º da Lei n. 6.938/81 (dentre eles, as penalidades administrativas e o licenciamento ambiental), como objetivo e diretriz a gestão em prol do desenvolvimento sustentável, há que se justificar, pela razoabilidade, a transação em torno do assunto, a fim de ganhar eficiência. Nesse sentido, há o TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, que tem natureza jurídica de contrato, o qual é negociado com o cidadão/empreendedor, a fim de manter a atividade econômica, mas exigindo que esta faça adequações imediatas para que não haja prejuízos ambientais. Também há previsão da conversão da multa administrativa em projetos de melhoria da qualidade ambiental, recentemente admitida na legislação federal.

Nesse sentido, o artigo 35 da Lei n. 13.140/2015 prevê a possibilidade de transação de conflito, por adesão dos interessados, pautando-se em parecer do Advogado-Geral, escorado em determinação dos

tribunais superiores, ou parecer deste, aprovado pelo chefe do ente federativo. O aderente, no entanto, terá que renunciar à ação judicial porventura existente. Assim, se houver alguma questão de direito ambiental que tenha sido pacificada pelos tribunais superiores, ou sob a aprovação do chefe do ente federativo, de parecer do Advogado-Geral, poderá haver transação. Não se trata, portanto, de autocomposição, conforme previsto no CPC, que são conciliação e mediação. Estes métodos, conforme se encontra bem contemplado em normas, não cabe nos conflitos ambientais, resumindo-se, nessa temática, apenas a transação, por adesão e à assinatura do TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, que é, na verdade, negociação ou adesão a uma proposta do órgão competente.

Ademais, a grande questão na Lei n. 13.140/2015 é quanto à formação de câmaras de conciliação e mediação pelos funcionários públicos da AGE – Advocacia-Geral do Estado ou AGU – Advocacia-Geral da União. Se tais métodos de autocomposição exigem, em sua concepção, que haja um terceiro imparcial e a observância dos princípios transcritos no artigo 166 do CPC, é de se perguntar como justificar a sua existência sem este. É de se perquirir se estar-se-ia diante de verdadeira negociação. Esta, conforme Fisher e Ury (1995), “é um processo de comunicação bilateral, com o objetivo de chegar a uma decisão conjunta”. Porém, não faz parte dos instrumentos de autocomposição implementados pelo Novo Código de Processo Civil. Os procuradores da AGE, lotados na possível câmara, ainda pendente de regulamentação, ficarão impedidos de advogar, conforme §5º do artigo 167 e artigo 172 do CPC.

Tal órgão ainda não foi regulamentado, nem na seara federal, nem na estadual. Porém, há a preocupação quanto ao cumprimento dos princípios da imparcialidade, autonomia da vontade.

4. Conclusão

O conflito socioambiental tem características peculiares, como a indisponibilidade do direito e a formação de um polo de interessados que, considerando-se o viés difuso, é indeterminável. Ou seja, não pode haver concessões com o Direito Ambiental, não podendo o poder público titular de sua gestão, dispensar alguém de proteger, recuperar e manter a qualidade ambiental. Também não é possível determinar, de antemão, quem serão os convidados para participar da mediação, quando se trata da tutela cível, pois a recuperação ambiental é direito da presente e de todas as futuras gerações. Assim, uma mediação ou conciliação em torno dessa

temática enseja, pelo menos, a participação do Ministério Público, uma vez que este, em conformidade com o artigo 129 da Constituição da República, tutela os interesses difusos, em especial, do meio ambiente.

Na esfera administrativa, quando se trata do poder de polícia preventivo (licenciamento ambiental), haverá clara possibilidade de negociação (que já acontece regularmente), bem como a mediação e conciliação, desde que efetivada por terceiro imparcial, e não em câmara formada pelos próprios integrantes do poder público, a fim de caracterizar efetivamente tais métodos de resolução de conflito.

Quanto à aplicação da Lei n. 13.140/2015, no que tange à autocomposição dos conflitos socioambientais, somente após a efetiva regulamentação será possível vislumbrar as hipóteses de cabimento, as quais devem se circunscrever à forma e prazos para que o infrator se enquadre na legalidade, e nunca na renúncia, pelo agente público, da proteção, promoção, gozo e recuperação do meio ambiente.

A transação, contudo, pode ser realizada, com a simples adesão do infrator ou empreendedor em vias de licenciamento, mediante prévio parecer do Advogado-Geral, fundamentado em decisões dos tribunais superiores ou com a aprovação do chefe do ente federativo.

Afora estas hipóteses, apenas o TAC – Termo de Ajustamento de Conduta (negociação ou imposição de ato administrativo com a simples adesão) e a negociação de medidas compensatórias e mitigadoras, em sede de licenciamento ambiental podem ser utilizados.

A formação de câmaras na seara das Advocacias-Gerais não se coaduna com o princípio da imparcialidade, tão emblemático e representativo da função do mediador e conciliador, os quais têm papel crucial nos métodos de autocomposição.

5. Referências

ASSUMPÇÃO, Fernanda Aparecida Mendes Silva Garcia. **O método técnico-jurídico na resolução dos conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: edição própria, 2012. (Apoio institucional: Faculdade Milton Campos).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 4 maio 2018.

BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 4 maio 2018.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Lei de Mediação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm> Acesso em: 4 maio 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 28. ed. São Paulo, Malheiros, 2012.

FISHER, R.; URY, W. **Como chegar ao sim: a negociação de acordos e concessões**. Rio de Janeiro: Imago, 1985.

LEFEBVRE, Jean-Pierre; MACHEREY, Pierre. **Hegel e a sociedade**. Trad.: Christina Ferreira Stummer; Lygia Araújo Watanabe. São Paulo: Discurso Editorial, 1999.

MARTINELLI, Dante Pinheiro; NIELSEN, Flávia Angeli Ghisi; MARTINS, Talita Mauad (Orgs.). **Negociação: conceitos e aplicações práticas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.