

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL

TESE DE LÁUREA

**REFLEXÕES SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS MÉTODOS DE  
CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E NEGOCIAÇÃO EM CONFLITOS  
AMBIENTAIS NO BRASIL**

RAUL ALTRAN LACERDA

Nº USP 8979236

Orientador: MARCELO JOSÉ MAGALHÃES BONIZZI

São Paulo

2021

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL

**REFLEXÕES SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS MÉTODOS DE  
CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E NEGOCIAÇÃO EM CONFLITOS  
AMBIENTAIS NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
("Tese de Láurea"), apresentado ao  
Departamento de Direito Processual da  
Faculdade de Direito da Universidade  
de São Paulo – FDUSP, como requisito  
parcial para a obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Orientador: Marcelo José Magalhães  
Bonizzi

Raul Altran Lacerda

Nº USP 8979236

São Paulo

2021

## FOLHA DE AVALIAÇÃO

**Nome:** Raul Altran Lacerda

**Título:** Reflexões sobre a utilização dos métodos de conciliação, mediação e negociação em conflitos ambientais no Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso (“Tese de Láurea”),  
apresentado ao Departamento de Direito Comercial da  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo  
(FDUSP), como requisito para obtenção do título de  
bacharel em Direito.

Orientador: Marcelo José Magalhães Bonizzi

**Aprovado em:** \_\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

Professor: \_\_\_\_\_

Professor: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

Finalizar esta Tese de Láurea representa a coroação de um trabalho intenso que se iniciou muito antes do meu ingresso às nossas amadas Arcadas. Representa, para mim, o aceite do convite da Vida de trilhar caminhos diferentes, abraçar desafios que poderiam parecer grandes demais, e materializar o desejo sempre presente – até mesmo de um jeito um tanto inocente - de compreender o que seria a Justiça, e, de algum modo, trabalhar em prol dela. Neste fim de ciclo, que representa a abertura de tantos outros, eu agradeço especialmente o alicerce incondicional da minha família, os amigos-irmãos conquistados em nossa Faculdade, e todos os professores que se preocupam não apenas em nos ensinar o Direito, mas também em fazer dele instrumento para uma sociedade mais justa.

*Como pois, se atreve o homem a destruir, em um momento e sem reflexão, a obra que a natureza formou em séculos, dirigida pelo melhor conselho? Quem o autorizou para renunciar a tantos e tão importantes benefícios? Destruir matos virgens, nos quais a natureza nos ofertou com mão pródiga as melhores e mais preciosas madeiras do mundo, além de muitos outros frutos dignos de particular estimação, e sem causa, como até agora se tem praticado no Brasil, é extravagância insofrível, crime horrendo e grande insulto feito à mesma natureza. Que defesa produziremos no tribunal da Razão, quando os nossos netos nos acusarem de fatos tão culposos?*

José Bonifácio de Andrada e Silva, em 1821.

## RESUMO

Este trabalho trata da análise do emprego dos métodos da mediação, conciliação e negociação em litígios de natureza ambiental no Brasil. Para tanto, foram realizadas pesquisas na legislação e na doutrina sobre o tema, bem como o estudo de casos práticos da utilização de tais métodos, de modo a traçar um panorama acerca da possibilidade jurídica da sua utilização, da visão doutrinária sobre o tema, e, também, das críticas que tais métodos sofrem no que tange à sua utilização em conflitos ambientais. Assim, em um primeiro momento, buscou-se identificar a importância da utilização dos métodos consensuais de resolução de conflitos no sistema jurídico brasileiro, bem como a análise individual das técnicas de mediação, conciliação e negociação, a fim de delimitar as suas particularidades e previsões legais no Direito brasileiro. Para melhor compreensão do uso de tais métodos na seara ambiental, foi realizada pesquisa específica sobre a natureza jurídica dos bens ambientais, as particularidades dos conflitos ambientais e os meios possíveis de reparação dos danos ambientais de acordo com a doutrina e legislação brasileiras. A partir disso, foi realizada análise específica do emprego da conciliação, mediação e negociação em matéria ambiental no Brasil, pormenorizando os procedimentos autorizados pela legislação e examinando algumas iniciativas que fazem uso destas técnicas em matéria ambiental. Por fim, elencou-se críticas ao uso de tais métodos nos conflitos ambientais, a fim de identificar possíveis deficiências existentes nessas práticas e as eventuais melhorias passíveis de serem realizadas.

Palavras-chave: MEDIAÇÃO; CONCILIAÇÃO; NEGOCIAÇÃO; CONFLITOS AMBIENTAIS; DIREITOS INDISPONÍVEIS.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the use of mediation, conciliation and negotiation methods in environmental disputes in Brazil. To this end, the Brazilian legislation and the legal opinion of jurists were analyzed, in order to draw an overview of the legal possibility of their use in Brazilian legal system and of the criticism that such methods may suffer regarding their use in environmental conflicts. Thus, at first, we sought to identify the importance of using consensual methods of conflict resolution in the Brazilian legal system, as well as the individual analysis of mediation, conciliation and negotiation techniques, in order to delimit their particularities. For a better understanding of the use of such methods in the environmental field, specific research was carried out on the legal nature of environment, the particularities of environmental conflicts and the possible means of repairing environmental damage in accordance with the legal opinion of jurists and Brazilian legislation. From this, a specific analysis of the use of conciliation, mediation and negotiation in environmental matters was carried out, detailing the procedures authorized by legislation and examining some initiatives that make use of these techniques in environmental matters. Finally, criticisms of the use of such methods in environmental conflicts were listed, in order to identify possible deficiencies in these practices and possible improvements that could be made regarding their use.

**Keywords:** MEDIATION; CONCILIATION; NEGOTIATION; ENVIRONMENTAL CONFLICTS; UNWAIVABLE RIGHTS.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 01 – Série Histórica do Índice de Conciliação

Figura 02 – Número de atendimentos ambientais, comparecimentos e conciliações registrados no Programa Estadual de Conciliação Ambiental entre os anos de 2014 e 2019

Figura 03 – Pagamentos de guias de multas por ano (milhões R\$)



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1. A crise do judiciário e os meios adequados de resolução de conflitos no direito brasileiro	14
1.2. Conciliação, Mediação e Negociação	18
2. OS BENS AMBIENTAIS	21
2.1. Espécies de Bens Ambientais	21
2.2. Natureza Jurídica do Bem Ambiental	22
3.1. O que são considerados conflitos ambientais?	26
3.2. Danos ambientais	27
3.3. Meios de reparação dos danos ambientais	29
4. A UTILIZAÇÃO DOS MEIOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ESFERA AMBIENTAL E O DIREITO BRASILEIRO	31
4.1. A Negociação e os Termos de Ajustamento de Conduta	35
4.2. A Mediação Ambiental	37
4.4. Exemplos de Experiências de Resolução Consensual de Conflitos Ambientais no Brasil	43
4.4.1. A experiência do Estado de São Paulo: o Programa Estadual de Conciliação Ambiental	43
4.4.2. A experiência Federal: a criação dos Núcleos de Conciliação Ambiental	49
4.4.3. O Método CEDIMA	53
5. CRÍTICAS AO EMPREGO DOS MÉTODOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AOS CONFLITOS AMBIENTAIS	56
5.1. ADPF nº 592/2019	57
5.2. ADPF nº 755/2020	59
5.3. A Negociação no caso do Desastre de Brumadinho	61
6. CONCLUSÃO	65

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## 1. INTRODUÇÃO

Vivemos, enquanto sociedade, um dos maiores dilemas de nossa história: a necessidade de desenvolvimento tecnológico, produção de insumos e criação de moradia para uma população que deve alcançar a cifra de 10 bilhões nas próximas décadas<sup>1</sup> e a urgência da preservação ambiental para garantir o equilíbrio do planeta à presente e às futuras gerações<sup>2</sup>.

Tal dilema materializa-se na sociedade na forma de inúmeros conflitos – os chamados conflitos ambientais, ou socioambientais<sup>3,4</sup>. Estes conflitos podem ser divididos, de acordo com Little<sup>5</sup>, em três grandes grupos: (1) conflitos em torno do controle sobre os recursos naturais, tais como disputas sobre a exploração ou não de um minério, sobre a pesca, sobre o uso dos recursos florestais, etc.; (2) conflitos em torno dos impactos (sociais ou ambientais) gerados pela ação humana, tais como a contaminação dos rios e do ar, o desmatamento, a construção de grandes barragens hidrelétricas, etc.; e (3) conflitos em torno de valores e modo de vida, isto é, conflitos envolvendo o uso da natureza, cujo núcleo central reside em um choque de valores ou ideologias.

Estes conflitos, que são extremamente complexos em essência e envolvem, direta ou indiretamente, diversos atores, comumente vão parar nas longas filas de processos nos tribunais brasileiros e também nos órgãos que tutelam o meio ambiente, na forma de

1 POPULAÇÃO mundial deve chegar a 9,7 bilhões de pessoas em 2050, diz relatório da ONU. **Nações Unidas Brasil**, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/populacao-mundial-deve-chegar-a-97-bilhoes-de-pessoas-em-2050-diz-relatorio-da-onu/>. Acesso em 18 set. 2020.

2 Nesse sentido, afirma Milaré que “[a crise ambiental] decorre de um fenômeno correntio, segundo o qual os homens, para a satisfação de suas novas e múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputam os bens da natureza, por definição limitados. E é essa equação, tão simples quanto importante e pouco avaliada, que está na raiz de grande parte dos conflitos que se estabelecem no seio das comunidades locais e se expandem para a sociedade global.”. Cf. MILARÉ. Edis. **Direito do Ambiente** (Livro Eletrônico). 5ª Edição. E-Book baseado na 12ª Edição impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-Book não paginado.

3 Carvalho e Scotto, como trazido por Brito et al., distinguem os conceitos de conflito ambiental e socioambiental. Para as autoras, entende-se pelo primeiro o problema ambiental em que há risco, dano social ou ambiental; no entanto, não existe reação ativa por parte dos atingidos ou de outros atores da sociedade civil frente ao problema. Já o conflito socioambiental se refere a situações em que o confronto de interesses acontece em torno da utilização ou gestão do ambiente. Portanto, um conflito socioambiental se materializaria em uma situação em que um ator social se encontra em oposição consciente a outro ator, a partir da ocasião em que se definem objetivos incompatíveis que conduzem ao embate de opiniões e de interesses. Cf. BRITO, Daguiete Maria Chaves et al. Conflitos socioambientais no século XXI. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá – AP, n. 4, p. 51-58, dez. 2011, p. 55.

4 Apesar da possível diferenciação entre o conceito de conflito ambiental e socioambiental, no presente trabalho, ambos serão tratados como sinônimos.

5 LITTLE, Paul Elliot. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

processos administrativos. Em determinados tribunais, há mesmo câmaras específicas para a matéria, como é o caso do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

A judicialização dos conflitos ambientais acompanha a tendência generalizada, na realidade brasileira, de massificada procura pela tutela do Poder Judiciário para a resolução dos impasses sociais. Experienciamos, como leciona Kazuo Watanabe, uma verdadeira “cultura da sentença”, que muitas vezes é encorajada até mesmo pelos próprios operadores do Direito<sup>6</sup>.

Grinover<sup>7</sup> já dizia que a mera imposição de uma sentença, muitas vezes, não é capaz de gerar a pacificação social, vez que dita o desfecho do conflito a partir da delimitação de um vencedor e de um perdedor – e este último, via de regra, irá se insurgir contra a decisão. Além disso, a sentença tenderá a solucionar apenas o objeto do processo, sem levar em consideração as raízes sobre as quais o problema se desenvolveu, tampouco suas implicações para além do que está nos autos.

Buscando uma saída para esta cultura adjudicatória e para as suas inadequações, houve, nas últimas décadas, forte guinada no sentido de incentivo à regulação e adoção dos chamados meios adequados de resolução de conflitos<sup>8</sup>. Em relação aos conflitos ambientais, a mencionada mudança de paradigma não tem sido diferente.

A adoção dos meios adequados de resolução de conflitos em matéria ambiental justifica-se, hoje, sobretudo ao se levar em conta a complexidade dos litígios ambientais e a necessidade de agilidade na resolução de tais disputas. Conforme traz Gevartosky<sup>9</sup>:

A dificuldade de lidar com as complexas questões de interesse ambiental reside justamente na necessidade de rápido, adequado e eficaz tratamento

---

6 “[...] disso tudo nasceu a chamada cultura da sentença, que se consolida assustadoramente. Os juízes preferem proferir sentença ao invés de tentar conciliar as partes para a obtenção da solução amigável dos conflitos. Sentenciar, em muitos casos, é mais fácil e mais cômodo do que pacificar os litigantes e obter, por via de consequência, a solução dos conflitos”. Cf. WATANABE, Kazuo. A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord.). **Mediação e gerenciamento do processo**: revolução na prestação jurisdicional. São Paulo: Atlas, 2007, p. 7.

7 GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord.). **Mediação e gerenciamento do processo**: revolução na prestação jurisdicional. São Paulo: Atlas, 2007, p. 2-3.

8 Nesse sentido, afirma Tartuce que “é inegável a mudança de visão verificada nos últimos anos: como o processo judicial não mais vem sendo considerado via adequada para compor todos os conflitos, deve o Estado oferecer meios diversos para garantir o acesso à justiça”. Cf. TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Cíveis**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Grupo Editorial Nacional, 2018, p. 27.

9 GEVARTOSKY, Hannah. **Meios consensuais e a solução de conflitos ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Departamento de Direito Processual. São Paulo, 2018, p. 102.

aliado ao respeito à diversidade das pessoas e, ainda, à compreensão do contexto social, técnico e político em que se desenvolve a discussão.

No entanto, a adoção dos meios consensuais de resolução de conflitos no âmbito das lides ambientais é causa de discussão na doutrina, haja vista o caráter indisponível e transindividual do bem ambiental. Exemplo de tal discussão pode ser encontrado nas ADPFs nº 592 e nº 755, ajuizadas em junho de 2019 e outubro de 2020, respectivamente, nas quais se questiona, dentre outras matérias, o cabimento de audiência de conciliação para infrações ambientais a nível federal.

Além disso, também é possível construir – até mesmo pela novidade da matéria – indagações em relação à efetividade das citadas práticas, partindo-se da premissa de que a finalidade da resolução dos conflitos ambientais é o equilíbrio ecológico e o pleno desenvolvimento humano, sendo que a instituição de um acordo pode, muitas vezes, não ser suficiente para efetivar tais finalidades, que são de grande ambição<sup>10</sup>.

Assim, tendo em vista este breve panorama da problemática, o presente trabalho buscará compreender a dinâmica da utilização dos métodos consensuais para a pacificação de conflitos ambientais no Brasil, atentando-se, para tanto, às disposições legais e doutrinárias que regem a temática, bem como às suas aplicações fáticas, haja vista que tais práticas já são adotadas no contexto brasileiro.

Tendo em vista a importância da matéria ambiental e a ampliação da utilização dos meios consensuais de resolução de conflitos no Brasil, julga-se que a análise que se pretende fazer neste trabalho seja relevante para o Direito, na medida em que cooperará para a melhor compreensão de um importante mecanismo de pacificação social, que começa a ser utilizado na seara do Direito Ambiental no Brasil.

---

10 Nesse sentido, Owen Fiss, em sua obra intitulada “Direito como Razão Pública: Processo, Jurisdição e Sociedade”, aponta, no capítulo 5 (“Contra o Acordo”), importantes questões que podem influenciar no processo das resoluções consensuais de conflitos, fazendo com que os envolvidos não alcancem uma solução efetiva para seus problemas. Pode-se citar, conforme traz o autor, o não raro desequilíbrio de poder entre as partes (que, inclusive, pode ser verificado em muitos dos litígios ambientais), além da ideia de que, a depender da matéria em disputa, seja necessária, segundo o autor, a interpretação das leis por alguém publicamente legitimado a tal – o magistrado, que tenderá a promover uma análise mais aprofundada do ordenamento jurídico e atribuirá maior segurança jurídica à resolução do problema. Cf. FISS, Owen M. **Direito como razão pública**: processo, jurisdição e sociedade. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2017, p. 133-150.

### 1.1. A crise do judiciário e os meios adequados de resolução de conflitos no direito brasileiro

A ideia de “crise do judiciário” não é recente para os operadores do direito no Brasil. Tal crise materializa-se, sobretudo, na morosidade do desembaraço das lides que são levadas até o Poder Judiciário – morosidade que persiste, não obstante diversos esforços que vêm sendo empreendidos para diminuir tal problema<sup>11</sup>. Relembremos que, inclusive, a celeridade e a duração razoável do processo foram elevadas a garantias fundamentais a partir da Emenda Constitucional 45/2004.

Ao se analisar a citada crise, em um primeiro plano, tende-se a culpabilizar a administração da Justiça pela situação. No entanto, outros fatores – sobretudo culturais – precisam ser estudados, pois se apresentam enquanto causa central para a ineficiência do Poder Judiciário. Tais fatores podem ser sumarizados na chamada “cultura da litigância” (ou cultura da sentença, como trazido previamente nas palavras de Kazuo Watanabe), termo que faz menção à tendência de judicialização dos conflitos no Brasil, em detrimento do uso de outros meios para se conseguir a pacificação.

De acordo com Salles<sup>12</sup>, a chamada “cultura da litigância” nasce de uma anormalidade funcional do conflito, baseada na ideia geral, inserida na coletividade, de que todo e qualquer conflito necessita ser judicializado e resolvido sob a forma de uma solução adjudicada, ou seja, precisa ser dotado de força imperativa e coercitiva, calcando-se na lógica vencedor-perdedor.

Tendo em vista o problema da judicialização extrema dos conflitos e do respectivo número elevadíssimo de ações judiciais, começou a ser levado a cabo um grande

---

11 Silva e Tartuce ensinam-nos que “a crise do Judiciário é um fenômeno que pode ser caracterizado principalmente pelo extraordinário número de processos, pela lentidão na tramitação dos feitos, pela falta de previsibilidade das decisões, pela pouca efetividade dos julgados, pelo número expressivo de recursos e pela utilização predatória da Justiça estatal. Diante desse fenômeno, o Poder Judiciário foi por vezes taxado de lento, imprevisível e ineficiente, o que incentivou uma série de reformas processuais”. Cf. SILVA, Érica Barbosa e; TARTUCE, Fernanda. A conciliação diante da política judiciária de tratamento adequado de conflitos. In: TUCCI, José Rogério Cruz e; RODRIGUES, Walter Piva; AMADEO, Rodolfo da Costa Manso Real (coord.). **Processo Civil: Homenagem a José Ignacio Botelho de Mesquita**. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 61.

12 SALLES, Carlos Alberto de. Mecanismos Alternativos de Solução de Controvérsias e Acesso à Justiça: a inafastabilidade da Tutela Jurisdicional recolocada. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Processo e Constituição: Estudos em Homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: RT, 2006, p.786.

movimento em prol da difusão dos chamados meios adequados de resolução de conflitos, também conhecidos como “meios alternativos de resolução de conflitos”<sup>13</sup>.

Nesse sentido, como também cita Salles<sup>14</sup>, a crise da jurisdição estatal reforça a necessidade de se lançar mão de tais mecanismos alternativos. Tal crise, segundo o autor, não é apenas relacionada ao grande número de feitos, mas é também qualitativa, ou seja, refere-se à adequação das soluções produzidas pelo sistema estatal aos conflitos. Os meios alternativos, assim, aparecem como saída tanto para o desafogamento do sistema judicial, quanto para a obtenção de soluções mais adequadas às partes.

Entende-se por meios alternativos de resolução de conflitos, ou meios adequados, todos os mecanismos de resolução de conflitos que fogem da via adjudicatória fornecida pelo Poder Judiciário. Isto é, com a utilização de tais meios, obtém-se uma solução por vias outras, que não a da decisão do magistrado.

Ressalta-se que, na utilização de tais meios, pode haver a participação do Judiciário, como acontece nas audiências de conciliação e mediação após a propositura de uma demanda judicial, por exemplo. No entanto, a resolução não é adjudicada pelo Estado; este, nesses casos, atua apenas como organizador dos diálogos.

Como principais meios alternativos de resolução de conflitos, pode-se citar a arbitragem, mediação, conciliação, negociação, dentre outras menos comuns, como os comitês de resolução de disputas, que recentemente ganharam destaque com a promulgação da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). No presente trabalho, conforme será visto mais adiante, dar-se-á maior atenção aos métodos da conciliação, mediação e negociação.

No Brasil, a conciliação é uma política adotada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desde 2006, com a implantação do programa Movimento pela Conciliação.

Em seguida, com a Resolução 125/2010 do CNJ, foi criada a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário, englobando a conciliação e a mediação, dentre outros métodos consensuais, como

---

13 Há difundida tendência doutrinária em substituir o uso do adjetivo “alternativo” para “adequado” ao se referir aos diferentes meios de resolução de conflitos: “Estudos mais recentes demonstram que tais meios não seriam “alternativos”, mas sim adequados, formando um modelo de sistema de justiça multiportas. Para cada tipo de controvérsia, seria adequada uma forma de solução, de modo que há casos em que a melhor solução há de ser obtida pela mediação, enquanto outros, pela conciliação, outros, pela arbitragem e, finalmente, os que se resolveriam pela decisão do juiz estatal.”. Cf. CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): “mediação sem mediador”. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 259. set. 2016, p. 140-141.

14 SALLES, Mecanismos Alternativos..., cit., p.780-781.

instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de demandas, visto serem aptos a reduzir a judicialização, a interposição de recursos e a execução de sentenças<sup>15</sup>. Destaca-se a criação, por meio de tal Resolução, dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC).

Nessa mesma toada, o Projeto de Lei 8.046/2010, precursor do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), trouxe, já na sua exposição de motivos, a ênfase à utilização da conciliação e mediação como meios de pacificação social, dando luz às importantes disposições neste campo na nova Lei Processual Civil.

Nesse sentido, é trazido no artigo 3º, §3º da Lei 13.105/2015:

A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”. Além desse emblemático parágrafo, destaca-se a maior atenção dada, pelo mesmo diploma legal, daquilo que, hoje, é um dos maiores instrumentos para efetivar a solução consensual dos conflitos: a obrigatoriedade da chamada “audiência de conciliação ou mediação”<sup>16</sup>.

Nessa onda de mudanças, sobreveio também, a Lei 13.140/2015 - a chamada “Lei de Mediação”, concretizando grandes avanços que serão pormenorizados mais adiante neste trabalho.

Mais à frente, far-se-á uma breve análise acerca da mediação, da conciliação e da negociação, haja vista que estes, como mencionado, serão os pontos focais da análise aqui feita, devido ao seu uso na esfera ambiental. Todavia, antes de adentrar nesta conceituação, parece útil uma breve análise de alguns dados atuais do Poder Judiciário.

Não obstante a crescente mobilização do Poder Judiciário na difusão dos meios consensuais de resolução de conflitos, a sua utilização pela população ainda parece ser pouco difundida. Nesse sentido, de acordo com o Relatório Justiça em Números 2020 (ano-base 2019):

---

15 MARTINS, Humberto. Pensar sobre os métodos consensuais de solução de conflitos. **Consultor Jurídico**, 24 jun. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-24/direito-civil-atual-pensar-metodos-consensuais-solucao-conflitos>. Acesso em 15 fev. 2021.

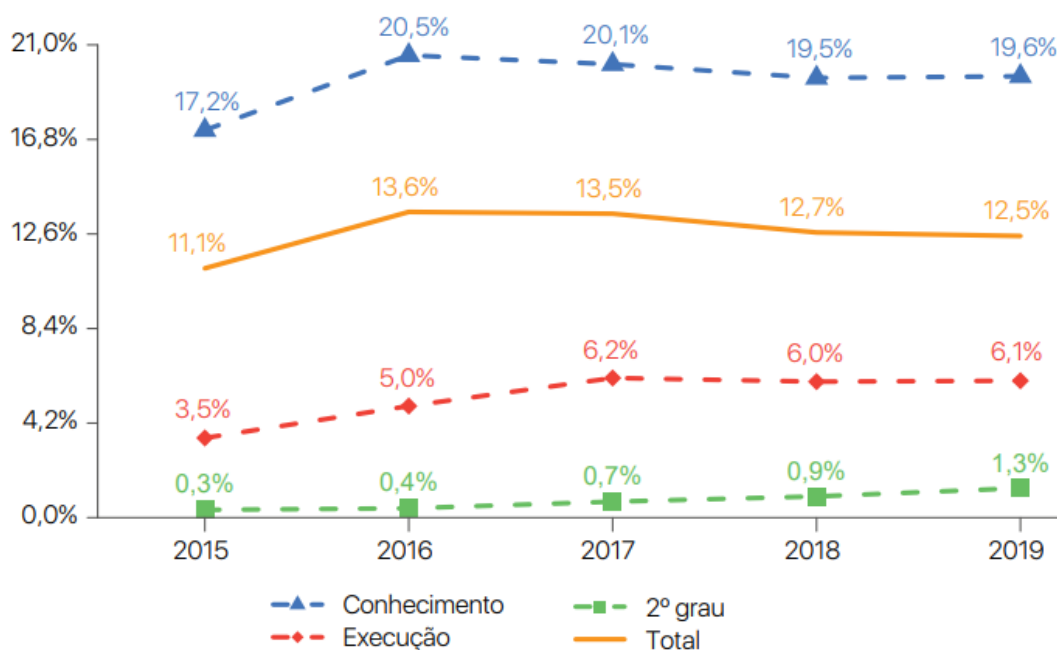
16 Ressalta-se que a previsão da possibilidade de se promover a conciliação durante o processo não é novidade do Novo Código de Processo Civil. Mesmo o Código de 1973, em seu artigo 331 (alterado pela Lei 8.025/94) já previa a conciliação durante a chamada “audiência preliminar”. No entanto, o Novo Código de Processo Civil apresentou grandes avanços ao dar ênfase aos meios alternativos de resolução de conflito, passando a prever, por exemplo, o uso da mediação (no Código de 1973, citava-se expressamente apenas a conciliação).



Em 2019, apenas 12,5% de processos foram solucionados via conciliação. Em relação a 2018, houve aumento de apenas 6,3% no número de sentenças homologatórias de acordos, em que pese a disposição do novo Código de Processo Civil, que, em vigor desde 2016, tornou obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação e mediação. Conforme registrado no presente Relatório, aproximadamente 31,5% de todos os processos que tramitaram no Poder Judiciário foram solucionados<sup>17</sup>.

O parágrafo acima, extraído do mencionado Relatório elaborado pelo CNJ, evidencia um pequeno aumento no número de sentenças homologatórias de acordos - o que, apesar de pequeno, parece ser um bom sinal. No entanto, ao analisarmos o número total de processos resolvidos via conciliação, vemos que aquele apresenta, em verdade, leve tendência de baixa, como expresso no gráfico “Série Histórica do Índice de Conciliação”, também extraído do Relatório Justiça em Números 2020<sup>18</sup>:

Figura 01 – Série Histórica do Índice de Conciliação



Fonte: Relatório Justiça em Números 2020

Ainda que os números trazidos pelo CNJ retratem apenas as conciliações judiciais (excluindo-se, portanto, dados referentes às conciliações extrajudiciais), eles demonstram, de forma clara, a resistência ainda presente quanto à adoção dos “métodos adequados”, principalmente se levarmos em consideração os dados comparativos entre 2015 e 2016, quando da implementação do Novo Código de Processo Civil.

17 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório Justiça em Números 2020**: ano-base 2019. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em 07 mar. 2021.

18 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), **Relatório Justiça em Números 2020**..., cit., p. 172.

De 2015 para 2016, houve aumento de apenas 2,5% no número total de processos solucionados por conciliação, não obstante a implementação de importantes mecanismos que incentivam a prática.

Em meio a tantas políticas e disposições legais que encorajam a utilização dos métodos consensuais de resolução de conflitos pela Justiça, os números trazidos são, de alguma forma, preocupantes, e necessitam ser melhor estudados, levando em consideração os motivos responsáveis por desencorajar os atores a se utilizarem de tais vias.

Apesar dos números, sabe-se que as “vias adequadas” são essenciais para o desafogamento do Sistema Judiciário e apresentam diversos benefícios às partes - benefícios estes que, não raro, transcendem em muito as qualidades de uma resolução adjudicatória, via sentença.

## 1.2. Conciliação, Mediação e Negociação

Os meios consensuais de resolução de conflitos (também chamados de meios de “autocomposição<sup>19</sup>”), são formas de sair do modelo contencioso, caracterizado pela competição e pelo antagonismo, para buscar uma forma de resolver o conflito por um modelo coexistencial, de cunho colaborativo<sup>20</sup>.

Silva<sup>21</sup> nos ensina que mediação e conciliação são espécies do mesmo gênero, ou seja, são meios de resolução de conflitos baseados na construção do consenso pela participação de um terceiro – este caracterizado por ser um especialista nas práticas de mediação e conciliação, que atuará como um interventor/facilitador entre as partes.

Tartuce<sup>22</sup> apresenta-nos algumas das principais diferenças entre o método da conciliação e o da mediação. A primeira diferença diz respeito à extensão da atuação do mediador e do conciliador em relação à formação da vontade das partes. Nesse sentido, o mediador buscaria fazer com que as partes elaborassem suas próprias respostas. Por seu turno, o conciliador promoveria certo auxílio nesta elaboração, não raro propondo o conteúdo do acordo. Também poderiam ser enumeradas diferenças quanto à forma de realização dos

---

19 A “autocomposição”, conforme defende boa parte da doutrina, pode ocorrer de forma unilateral ou bilateral. Como exemplo de autocomposição unilateral, pode citar a renúncia de determinado pedido jurídico. Exemplos de autocomposição bilateral são a mediação, a conciliação e a negociação.

20 SILVA, Érica Barbosa e. **Conciliação Judicial**. 1ª ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013, p. 169.

21 SILVA, **Conciliação Judicial**, cit., p. 171.

22 TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Cíveis**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Grupo Editorial Nacional, 2018, p. 222-230.

métodos. A mediação, ainda de acordo com a autora, necessitaria, geralmente, de diversas sessões entre as partes, para que o mediador possa, junto delas, estabelecer contato efetivo e guiá-las para que elas próprias cheguem a uma solução para o impasse. Já a conciliação, via de regra, aconteceria em uma única sessão, na qual o conciliador insta as partes a comporem-se e efetivarem um acordo.

Tartuce<sup>23</sup> também nos ensina que os objetivos visados pelos dois métodos são diferentes. Nesse sentido, o objetivo da conciliação seria o acordo, enquanto o objetivo da mediação seria a alteração da relação, pelo resgate da confiança entre as partes.

Em linhas gerais, como trazido por diversos outros estudiosos da temática, pode-se dizer que a conciliação seria mais indicada quando não existe vínculo emocional ou algum outro tipo de relacionamento duradouro anterior ao imbróglio que está em processo de discussão.

Exemplo expressivo de lide em que a conciliação seria indicada é a batida de automóvel: via de regra, as partes não se conheciam antes do acidente, e, provavelmente, não irão querer manter algum tipo de relação após a solução da controvérsia. Assim, o conciliador – atuando de forma mais incisiva para a pacificação do problema – conduzirá as partes de forma ativa, visando a obtenção de um acordo que satisfaça os dois lados e coloque fim à discussão.

Já a mediação, muito embora também apresente como um dos seus objetivos a resolução da controvérsia e a pacificação entre as partes conflitantes, preocupa-se com a relação que existia entre elas antes do problema, bem como com a continuidade dessa relação, mesmo após ter-se chegado a um acordo em relação à lide.

Para conseguir tais objetivos, a ação do mediador apresenta menos incisividade que a do conciliador, via de regra. Ou seja, o propósito da mediação é fazer com que as partes, da maneira mais autônoma possível, dialoguem e cheguem a um denominador comum que não só dirimirá a controvérsia tratada na sessão de mediação, mas também fará que com a relação e a confiança entre as partes sejam restauradas.

Sobre isso, traz-nos Watanabe<sup>24</sup> que:

---

23 TARTUCE, **Mediação nos Conflitos Cíveis**, cit., p. 222-230.

24 WATANABE, Kazuo. Modalidade de Mediação. **Série Cadernos do CEJ**, n. 22 (Seminário Mediação: Um Projeto Inovador), p. 42-50, 2003, p. 46.

Se as partes não forem pacificadas, se não se convencerem de que elas devem encontrar uma solução de convivência, isto é, se a técnica não for a da pacificação dos conflitantes, e sim a da solução dos conflitos, as mesmas partes retornarão ao tribunal outras vezes. Então, existe diferença no tratamento de conflitos entre duas pessoas em contato permanente e entre aquelas que não se conhecem. Numa batida de carro numa esquina qualquer, por exemplo, o problema, muitas vezes, resolve-se no pagamento de uma indenização; nessa hipótese, a solução do conflito resolve o problema, mas em outras nas quais as partes necessitem de uma convivência futura, continuada, há necessidade muito mais de pacificação do que de solução de conflito.

Corroborando com a distinção feita acima, Gabbay<sup>25</sup> assevera que:

O tipo de conflito e a relação continuada entre as partes são elementos importantes na definição da técnica compositiva, visto que a mediação tende a trabalhar mais profundamente as facetas do conflito e os interesses das partes que estão por trás das disputas, inclusive no âmbito emocional, para manter a relação entre elas, enquanto a conciliação tende a se dar no âmbito na disputa, muitas vezes limitada ao objeto do processo, quando na esfera judicial. Na conciliação, o procedimento é mais simples e a sessão mais rápida, pois normalmente não se entra no mérito do caso, que é direcionado ao acordo, enquanto na mediação o acordo não é a meta, mas apenas um dos resultados possíveis.

Importante também é trazer o conceito de “negociação”, este que, de igual forma, se caracteriza enquanto meio de autocomposição.

A mediação e a conciliação, como visto, sempre trarão a participação de um terceiro (o mediador ou o conciliador). Já a negociação diferencia-se destas pois não conta com a figura de um terceiro interventor; as tratativas são feitas de forma direta pelas partes, que devem negociar e costurar uma solução para o problema por elas mesmas.

A autocomposição, incluindo todos os seus métodos, pode ocorrer tanto no plano pré-processual (por submissão ao direito da parte, acordos, ajustamento de conduta, etc), quanto no plano judiciário, com o processo já em curso.

Em relação ao objeto do conflito que pode ser dirimido por autocomposição, ressalta-se que este deve ter como pressupostos (1) ser transigível e (2) não haver imposição, pelo legislador, da obrigatoriedade da via judicial para o seu tratamento<sup>26</sup>.

---

25 GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação e Judiciário no Brasil e nos EUA**: condições, desafios e limites para a institucionalização da mediação no Judiciário. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 48.

26 GEVARTOSKY, **Meios consensuais e a solução de conflitos ambientais**, cit., p. 105.

## 2. OS BENS AMBIENTAIS

### 2.1. Espécies de Bens Ambientais

Quanto à classificação dos bens ambientais, é sabido que a doutrina diverge. Enquanto parte dos doutrinadores divide os bens ambientais em naturais, artificiais, culturais e do trabalho, outra parte prefere uma classificação mais simples, encaixando-os enquanto naturais ou artificiais<sup>27</sup>, por entender que todas as demais classificações podem ser agrupadas em uma dessas duas. Nas palavras de Coelho<sup>28</sup>:

É preferível, sim, a dicotomia entre natural e artificial, neste se inserindo o cultural e o do trabalho como subespécies, pois o que não é natural é artificial, vale dizer, oriundo da ação criadora ou transformadora do homem. Por conseguinte, existem tão somente dois meios ambientes: o natural, constituído pela fauna, flora, atmosfera, solo, água; enfim, dos elementos bióticos e abióticos — seres vivos e não vivos de um ecossistema (art. 225, §1º, I, VII e art. 3º, I e V, da Lei n. 6.938/81); e o artificial, fruto da ação humana (arts. 7º, XXII, 182, 200, VIII, e 216 da CF).

Ainda de acordo com Coelho<sup>29</sup>, nessa divisão dual, são bens ambientais naturais, consoante o art. 225 da Constituição Federal e o art. 3º, I, da Lei nº 6.938/81, a fauna, flora, atmosfera, solo, água; ou seja, todos os elementos bióticos e abióticos, seres vivos e não vivos, de um ecossistema. Já os bens classificados enquanto artificiais são aqueles construídos ou alterados por ação do ser humano. Tomando por base o art. 182 da Constituição Federal, seriam bens ambientais artificiais o espaço urbano construído, como edificações, praças, ruas, sistema de transporte, etc.

Dentro da classificação de bens ambientais artificiais, poderiam ser englobados os chamados bem ambiental cultural e bem ambiental do trabalho.

Os bens ambientais culturais compreendem a cultura, história e identidade de determinado povo. Já o bem ambiental do trabalho seriam aqueles que integram as atividades laborativas, como elementos ligados à segurança do trabalho, edificações, máquinas, etc.

---

27 COELHO, Hamilton Antonio. O bem ambiental, sua propriedade e os tribunais de contas. **Revista TCEMG**, Belo Horizonte – MG, p. 35-58, jul./set 2012, p. 43.

28 COELHO, O bem ambiental..., cit., p. 43.

29 COELHO, O bem ambiental..., cit., p. 43.

Em resumo, Coelho<sup>30</sup> ensina-nos que:

Portanto, evidenciada essa dicotomia, pode-se afirmar, à guisa de reforço, que se extraem do “macrobem” meio ambiente os “microbens” ambientais naturais, independentes da ação do ser humano para ter existência, e os artificiais, que adquirem forma por meio da atuação modificativa e interativa do homem com a natureza. Destes são subespécies os “microbens” ambientais culturais e os do trabalho.

Haja vista o escopo do presente trabalho, importam para nossas análises os bens ambientais naturais. Portanto, ao se fazer menção a “bens ambientais”, deve-se compreender estes como sendo os bens ambientais naturais.

## 2.2. Natureza Jurídica do Bem Ambiental

A doutrina também não é homogênea quanto à classificação da natureza jurídica do bem ambiental, sendo que, dentre diversas classificações possíveis<sup>31</sup>, consideraremos aqui a discussão presente no enquadramento do bem ambiental como bem de uso comum do povo e como bem de natureza difusa.

Reza o caput do artigo 225 da Constituição Federal que

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia 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.

Como expressamente previsto na Carta Magna, o meio ambiente seria um “bem de uso comum do povo”. A legislação, no entanto, não trouxe a explicação abstrata sobre o que seriam tais bens, restringindo-se a explicar esta categoria por meio de exemplos. Assim, de acordo com o artigo 99 do Código Civil<sup>32</sup>, os bens de uso comum do povo seriam, por exemplo, os “rios, mares, estradas, ruas e praças”.

---

30 COELHO, O bem ambiental..., cit., p. 44.

31 Dioclides José Maria, em artigo sobre a natureza jurídica do bem ambiental, traz quatro principais classificações presentes na doutrina em relação ao bem ambiental: bem ambiental enquanto bem de interesse público, enquanto patrimônio público, patrimônio coletivo e bem de natureza difusa. Cf. JOSÉ-MARIA, Dioclides. A natureza jurídica do bem ambiental previsto na constituição federal de 1988: Interesse público, patrimônio público, patrimônio coletivo ou bem difuso? **RVMD**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 1-46, jan./jun. 2016, p. 3.

32 Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças

Importante para nós é reparar que, de acordo com o disposto no Código Civil, os bens de uso comum do povo têm titularidade pública. Portanto, o meio ambiente também seria um bem público.

No entanto, alguns autores insurgem-se contra o agrupamento dicotômico entre público e privado presente no Código Civil. Orlando Gomes<sup>33</sup>, por exemplo, ensina-nos que:

A divisão do Direito em público e privado tem sido objeto de críticas. A reação inspira-se, principalmente, no movimento de renovação do Direito, impregnado de essência antindividualista. Na distinção clássica do Direito, nota-se a influência decisiva do individualismo jurídico a idéia, hoje dominante, de que a finalidade do direito é satisfazer a interesses gerais, ainda quando assegura poderes individuais, elimina, logicamente, qualquer classificação do Direito baseada na qualidade do preceito. Ademais, a formação de novos ramos do Direito, nos quais o espírito de socialização se faz sentir mais intensamente, mostra que a bifurcação tradicional não sobrevive à nova orientação de cunho eminentemente social.

A partir de críticas como a de Orlando Gomes, a ideia de meio ambiente enquanto sendo de titularidade do Estado perde a força, já que, pelas suas características inerentes, não poderia ser tratado enquanto bem público ou privado; o bem ambiental teria, sim, natureza difusa.

Há ainda autores que defendem que a classificação do meio ambiente enquanto de titularidade pública se deveu a uma imprecisão legislativa. Nas palavras de Domitila Duarte Alves<sup>34</sup>:

Entende a doutrina brasileira dominante que a nossa Constituição Federal não teve o propósito de criar um critério de classificação de bens, a nomenclatura equivocada deriva da falta de primor legislativo, pois na época da edição do texto Constitucional a terminologia usada e reconhecida era baseada no Código Civil de 1916, que reconhecia a existência de apenas dois tipos de bens. Portanto, o legislador encartou sobre a mesma terminologia "bens públicos", os bens efetivamente públicos, cujo titular é o Estado e os bens difusos cujo titular é a coletividade. Somente em 1990 com a edição do Código de Defesa do Consumidor, que a Lei Federal 8.078 definiu e trouxe uma nomenclatura própria e adequada para essa categoria de bens [bens difusos].

Alguns autores, no entanto, não discordam (pelo menos não em totalidade) da classificação dada ao bem ambiental enquanto de titularidade pública; há, do contrário, um

---

[...]

33 GOMES, Orlando. **Introdução ao direito civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 22.

34 ALVES, Domitila Duarte. Natureza Jurídica do Bem Ambiental. **Revista Científica Semana Acadêmica** v. 01, n. 54, p. 01-18, abr. 2014, p. 12.

exercício de interpretação, a fim de ampliar o que está expresso na Lei. Milaré<sup>35</sup>, por exemplo, traz-nos a ideia de um “direito público subjetivo”:

Ao proclamar meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, foi reconhecida a sua natureza de “direito público subjetivo”, vale dizer, exigível e exercitável em face do próprio Estado, que tem também a missão de protegê-lo. Destarte, o equilíbrio ecológico e a qualidade ambiental são assegurados de parte a parte, por vezes mediante disputas e contendas em que o Poder Público e a coletividade (através de seus seguimentos organizados e representativos) se defrontam e confrontam dentro dos limites democráticos.

Ainda, há autores que consideram o meio ambiente tal qual classificado na Constituição enquanto um bem imaterial; uma “qualidade” a ser protegida por todos. Ou seja, pouco importa se a titularidade de determinado bem ambiental é pública ou privada; a sua qualidade é que deve ser preservada. José Afonso da Silva<sup>36</sup> é adepto desta corrente e ensina-nos que:

A Constituição, no art. 225, declara que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é à qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. A isso é que a Constituição define como bem de uso comum do povo, e essencial à sadia qualidade de vida.

Continua José Afonso da Silva: “[...] significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade”.<sup>37</sup>

Hoje, pode-se dizer que grande parte da doutrina que se debruça sobre as questões do meio ambiente considera os bens ambientais enquanto bens difusos, sobretudo a partir da promulgação da Lei Federal 8.078/90, que trouxe a definição de direitos difusos em seu artigo 81, parágrafo único, inciso I: *“interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para os efeitos desse Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”*.

---

35 MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 176-177.

36 SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 86.

37 SILVA, **Direito ambiental constitucional**, p. 86.



Os direitos difusos, de acordo com Mancuso<sup>38</sup>, são aqueles que depassam a órbita individual, inserindo-se em um contexto global. Ou seja, são aqueles diretamente ligados a valores como a ordem social, a qualidade de vida, os direitos humanos, etc. Por não poderem ser encerrados em algum agrupamento específico, tais direitos permanecem fluidos na sociedade, como, por exemplo, a qualidade do ar que respiramos.

Ressalta-se, ainda, que, de acordo com parte da doutrina, a própria Constituição já trouxe a ideia de interesse difuso aos bens ambientais. No caput do artigo 225, ao trazer que *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”*, e, ainda, que se impõe *“ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*, já restaria intrínseco o caráter difuso do bem ambiental.

Considerar o meio ambiente – o “macrobem” ambiental – como de natureza difusa significa dizer, em última instância, que tal fato impõe limitações no uso da propriedade; limitações estas impostas para que se preserve o meio ambiente. Ou seja, a fruição dos “microbens” ambientais<sup>39</sup> - que podem ter natureza de propriedade pública ou privada - deve se dar de modo a não prejudicar a coletividade, que depende do equilíbrio do meio ambiente. De acordo com Barroso<sup>40</sup>:

Os direitos de natureza ambiental ensejam limitações administrativas e intervenções na propriedade precisamente quando sua preservação venha associada à utilização de bens que se encontrarem no domínio privado. O que o constituinte terá pretendido dizer é que o meio ambiente constitui um bem jurídico próprio, distinto daquele sobre o qual se exerce o direito de propriedade. Um fazendeiro, por exemplo, pode ser legítimo proprietário de área na qual existe uma floresta. Mas se queimá-la, estará comprometendo a qualidade do ar da região - ou do planeta, exagere-se - que é objeto de um direito distinto do de propriedade e que, no particular, a ele se sobrepõe.

Para este trabalho, a classificação do bem ambiental enquanto interesse difuso mostra-se importante sobretudo pela indisponibilidade inerente aos bens desta natureza. Tal tópico é de extrema importância para as discussões aqui trazidas e será trabalhado mais a frente.

---

38 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 147.

39 A doutrina considera como “macrobem” ambiental o meio ambiente, este que seria a reunião de “microbens” ambientais, como a vegetação, corpos d’água, etc.

40 BARROSO, Luis Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. **Rev. Dir. Proc. Geral**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 41-75, 1992, p. 52-53.

### 3. OS CONFLITOS E OS DANOS AMBIENTAIS

#### 3.1. O que são considerados conflitos ambientais?

Como bem pontua Milaré<sup>41</sup>, os conflitos ambientais emergem em um contexto em que *“os homens, para a satisfação de suas novas e múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputam os bens da natureza, por definição limitados”*.

O excerto de Milaré é central para entendermos a natureza última dos conflitos ambientais: de um lado, temos a sociedade, com demandas cada vez maiores de insumos naturais e, do outro lado, o meio ambiente, cujos recursos são limitados. Assim, pode-se dizer que a raiz do conflito ambiental é a necessidade de limitação do uso do bem ambiental, vez que este não existe em disponibilidade suficiente para suprir uma demanda gigantesca criada pelo modo de vida capitalista/consumista, no qual os meios de produção só agora começam a avançar no sentido de desenvolver meios sustentáveis de criação de produtos e destinação de dejetos.

De acordo com Ernandorena<sup>42</sup>, os conflitos ambientais podem ser subdivididos em duas vertentes: (1) os conflitos de uso, nos quais ocorre uma disputa entre particulares ou destes com o Poder Público, em relação a determinado bem ou recurso ambiental; e (2) os conflitos entre empreendedores, públicos ou privados, que intentam a exploração dos recursos naturais, e a sociedade civil, que defende sua preservação ou conservação.

Little<sup>43</sup>, por sua vez, divide os conflitos ambientais em três grandes grupos: (1) conflitos em torno do controle sobre os recursos naturais, tais como disputas sobre a exploração ou não de um minério, sobre a pesca, sobre o uso dos recursos florestais etc.; (2) conflitos em torno dos impactos (sociais ou ambientais) gerados pela ação humana, tais como a contaminação dos rios e do ar, o desmatamento, a construção de grandes barragens hidrelétricas etc.; e (3) conflitos em torno de valores e modo de vida, isto é, conflitos envolvendo o uso da natureza cujo núcleo central reside num choque de valores ou ideologias.

---

41 MILARÉ, **Direito do Ambiente**, cit., E-Book não paginado.

42 ERNANDORENA, Paulo Renato. Resolução de conflitos ambientais no Brasil: do patriarcal ao fraternal. **Estud. soc.**, Hermosillo, v. 20, n. 40, p. 11-30, dez. 2012, p. 20.

43 LITTLE, Paul Elliot. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **A difícil sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 107-122.

Little<sup>44</sup> salienta, ainda, que os conflitos ambientais contêm dimensões políticas, sociais e jurídicas, que muitas vezes são demasiadamente complexas e transbordam a discussão do meio ambiente *stricto sensu*. Isso porque os conflitos socioambientais são causados e geridos por pessoas, e cada pessoa (ou grupo) detém uma ideologia, modo de vida e crenças específicas, sendo que tais diferenças espirituais geralmente se somam às questões relacionadas aos bens ambientais. Exemplo maior deste fato poderia ser trazido pelos conflitos presentes em relação à exploração de terras indígenas, nos quais, de um lado, estão grupos que se dirigem pelos ideais capitalistas de exploração e monetização do meio ambiente, enquanto, do outro, estão grupos indígenas que, via de regra, apresentam um modo de pensar e lidar com o meio ambiente que vai de frente com aqueles.

Uma das conclusões possíveis por meio da constatação de Little, qual seja, a de que o conflito ambiental tem dimensões não só ambientais, mas também sociais, políticas, culturais, etc., é a de que, para dirimir tais conflitos, necessário se mostra tratar todas estas dimensões, de modo a efetivamente lidar com o problema em sua integralidade, e não apenas com as suas consequências últimas.

Nesse sentido, ao se estudar os conflitos ambientais, vê-se que o seu tratamento pelos métodos consensuais de resolução de conflitos justifica-se, e, até mesmo, em grande parte dos casos, tais métodos seriam os mais indicados, haja vista que eles se baseiam na construção de consensos e amplos diálogos, levando em consideração todas essas questões imateriais que estão por detrás da externalidade do conflito ambiental.

### **3.2. Danos ambientais**

Via de regra, os conflitos ambientais envolvem algum tipo de dano ambiental, e a resolução do conflito ambiental passa pela reparação deste dano.

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), em seu artigo 3º, II, conceitua a “degradação ambiental” como sendo a “a alteração adversa das características do

---

44 LITTLE, Os conflitos socioambientais..., cit., p. 107-122.

meio ambiente”. A Política também traz o que pode ser considerado poluição, como presente em seu artigo 3º, III:

[entende-se por] poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Leite<sup>45</sup> propõe uma classificação do dano ambiental em relação à “amplitude do bem protegido”. Assim, existe o “dano ecológico puro”, ou seja, aquele relacionado aos componentes naturais do ecossistema, sem passar pelo bem ambiental artificial. Portanto, este dano atingiria os bens da natureza, em sentido estrito.

Por sua vez, o “dano ambiental lato sensu” englobaria, para além do dano ecológico puro, os componentes do patrimônio artificial, como os culturais. Por último, há o “dano individual ambiental ou reflexo”. Este está conectado ao meio ambiente, mas seria considerado na sua dimensão de dano individual. Seu objetivo inicial não é a guarda do macrobem ambiental, mas sim dos interesses daquele que sofreu algum prejuízo, ou seja, relaciona-se ao microbem ambiental.

Milaré<sup>46</sup>, ainda, divide o dano ambiental entre patrimonial e extrapatrimonial. O dano ambiental patrimonial é aquele “*que repercute sobre o próprio bem ambiental, isto é, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, relacionando-se à sua possível restituição ao status quo ante, compensação ou indenização*”. O extrapatrimonial, por sua vez, seria caracterizado pelo sentimento difuso ou coletivo resultante de uma lesão ambiental patrimonial.

Vê-se, portanto, que a noção de dano ambiental é extremamente ampla, e, nas palavras de Gevartosky<sup>47</sup>, “*pode atingir concomitantemente o bem jurídico ambiental (lesão ao macrobem ambiental) e os interesses jurídicos pessoais (lesão ao microbem ambiental), e cada qual ensejará uma tutela específica*”.

---

45 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: Do individual ao coletivo extrapatrimonial: Teoria e prática**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 95.

46 MILARÉ, **Direito do Ambiente**, cit., E-Book não paginado.

47 GEVARTOSKY, **Meios consensuais e a solução de conflitos ambientais**, cit., p. 49.

### 3.3. Meios de reparação dos danos ambientais

A doutrina divide a reparação do dano ambiental em três principais meios, a saber: a restauração natural, a atividade compensatória e a indenização pecuniária.

A primeira modalidade, chamada de restauração natural ou *in specie*, trata-se da restauração natural daquilo que foi deteriorado, de modo a cessar a atividade lesiva e recompor, da maneira mais próxima possível, o *status quo ante* do local atingido.

No entanto, haja vista a complexidade do meio ambiente e, muitas vezes, a impossibilidade de se proceder com a reparação de modo a retornar ao estado anterior ao ato lesivo, abrem-se outras possibilidades de reparação, ou compensação.

Assim, pode aquele que deu ensejo ao ato lesivo proceder à recuperação de uma outra área, de modo a compensar o dano original. Nesse sentido, Leite e Melo<sup>48</sup> lecionam que:

[...] é preciso ficar evidenciado que a restauração ambiental, no local onde ocorreu o dano, deve ser sempre a primeira opção do sistema de reparação dos danos ambientais. Somente depois de devidamente comprovada a sua impossibilidade de concretização ou uma desproporcionalidade realmente excessiva entre os seus custos e os benefícios trazidos é que poderá optar-se pela compensação ecológica.

Caso não seja possível promover a reparação do local exato onde aconteceu o dano, tampouco for viável proceder com a compensação, restaurando outro local, procede-se com a indenização pecuniária. Ou seja, vê-se que há uma hierarquia entre os meios de reparação dos danos ambientais, vez que o objetivo principal é resguardar e recompor o meio ambiente.

Importante ainda ressaltar que, quando há lesão ao meio ambiente, os meios de reparação devem ir além da recomposição do ecossistema. É necessário que a imposição de reparação de dano ao infrator tenha, também, um caráter pedagógico, de modo a dissuadi-lo de praticar outros atos lesivos ao meio ambiente, bem como dissuadir outros de fazer o mesmo.

Nesse sentido, também nos ensina Milaré<sup>49</sup> que:

---

48 LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. **Reparação do dano ambiental: considerações teóricas e normativas acerca de suas novas perspectivas e evolução.** Disponível em <[https://site.mppr.mp.br/arquivos/File/bacias\\_hidrograficas/3\\_Doutrina/Artigo\\_Ambiental\\_Reparacao\\_Dano\\_1.pdf](https://site.mppr.mp.br/arquivos/File/bacias_hidrograficas/3_Doutrina/Artigo_Ambiental_Reparacao_Dano_1.pdf)>. Acesso em 10 abr 2021.

*Subsidiariamente, na hipótese de a restauração in natura se revelar inviável – fática ou tecnicamente – é que se admite a indenização em dinheiro. Essa – a reparação econômica é forma indireta de sanar a lesão. De qualquer modo, em ambas as hipóteses de reparação do dano ambiental, busca o legislador a imposição de um custo ao poluidor, com o que se cumprem, a um só tempo, dois objetivos principais: dar uma resposta econômica aos danos sofridos pela vítima (o indivíduo e a sociedade) e dissuadir comportamentos semelhantes do poluidor ou de terceiros.*

Importante ressaltar que, a depender do caso, mais de uma forma de reparação do dano é possível, sendo que os três meios de reparação citados podem ser empregados concomitantemente. Eles ainda não excluem outros deveres e sanções trazidos em lei, como aqueles previstos na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), por exemplo.

Os meios adequados de resolução de conflitos, quando empregados na esfera ambiental, também podem trazer vantagens no processo de imposição dos meios de reparação.

Quando se resolvem os impasses ambientais por meio da composição, pode-se chegar a formas mais eficientes e eficazes de recomposição do dano, haja vista que serão levados em consideração, de maneira preponderante, as possibilidades do infrator de recompor o dano causado, vez que a este também será dada voz durante o processo de definição das medidas de reparação. Isso faz com que aquilo que ficou acordado entre as partes tenha mais chances de ser concretizado, trazendo benefícios à sociedade e ao próprio infrator.

Também aqueles que foram diretamente lesionados com a atividade infratora podem ser ouvidos durante os processos de composição, garantindo que as medidas de reparação serão efetivas e suprimirão, tanto quanto possível, os prejuízos gerados. Embora isso nem sempre aconteça, como se verá mais à frente por meio de exemplos, é ideal que representantes dos grupos que foram diretamente atingidos pelos atos lesivos sejam ouvidos e que suas demandas sejam levadas em consideração quando da estipulação dos meios de reparação.

#### 4. A UTILIZAÇÃO DOS MEIOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ESFERA AMBIENTAL E O DIREITO BRASILEIRO

Sendo o meio ambiente um bem de natureza difusa, cabe principalmente ao Estado a sua tutela, o que significa dizer que qualquer ofensa a este bem jurídico deverá ser apurada e processada pelo Estado. Nesse sentido, a utilização dos meios consensuais na esfera ambiental implica, em primeira análise, na utilização destes meios para com a Administração Pública.

Marcelo Bonizzi e Marcus Alves<sup>50</sup> indicam que, do ponto de vista legal, o direito brasileiro já apresenta mecanismos jurídicos aptos a submeter a Administração Pública aos meios consensuais de resolução de conflitos. Citam os autores como diplomas legais relevantes para tal o Novo Código de Processo Civil, a Lei de Mediação, a Lei de Arbitragem, a Resolução nº 125/10 do CNJ e a LINDB, após a sua reforma em 2018.

Marcelo Bonizzi, ainda, em ensaio sobre o uso da arbitragem na Administração Pública (análise que pode ser estendida a todos os demais meios adequados de resolução de conflitos), cita que:

não parece sensato, a esta altura, lançar dúvidas sobre a possibilidade de aplicação da arbitragem, como método de resolução de conflitos, aos litígios em que a Administração Pública esteja envolvida, tanto sob a ótica da doutrina, quanto da jurisprudência<sup>51</sup>.

Nesta mesma linha, a administrativista Odete Medauar<sup>52</sup> diz-nos que

[...] a resistência ao uso de instrumentos consensuais, existente em parcela da doutrina brasileira, se revela incompatível ao ordenamento administrativo e às práticas da Administração. Encontra-se, na atualidade, significativo arcabouço jurídico sobre a solução consensual de conflitos envolvendo a Administração Pública, solução esta que representa uma das vertentes da consensualidade (existe a decisão editada mediante consenso e a execução de decisão por consenso, por exemplo).

---

50 BONIZZI, Marcelo José Magalhães; ALVES, Marcus Vinicius Armani. Breve análise dos meios alternativos de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública no Brasil e em Portugal. In: MOREIRA, António Júdice et al (coord). **Mediação e arbitragem na administração pública: Brasil e Portugal**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 237 - 258.

51 BONIZZI, Marcelo José Magalhães. Arbitragem e Estado: Ensaio sobre o litígio adequado. **Revista de Arbitragem e Mediação**, v. 45, p. 155-174, abr./jun. 2015, p. 155-156.

52 MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 355.

Ou seja, não há dúvidas, hoje, acerca da possibilidade de utilização dos meios consensuais de resolução de conflitos nos litígios que envolvem a Administração Pública. Dito isso, cabe análise específica visando ao entendimento de alguns aspectos processuais sobre o uso dos meios consensuais em matéria ambiental.

De acordo com Gevartosky<sup>53</sup>, “as regras que disciplinam o processo coletivo, por se tratarem de normas de ordem pública, devem ser observadas na resolução consensual de litígios envolvendo direitos ambientais”. A autora enumera critérios subjetivos e objetivos a fim de delimitar quem e por que fundamento poderia utilizar os meios consensuais na resolução de conflitos ambientais dentro do ordenamento jurídico pátrio.

Como critério subjetivo para a utilização dos meios consensuais na seara ambiental, afirma Gevartosky<sup>54</sup> ser possível vislumbrar duas situações. A primeira é que aqueles legitimados ativos para a proteção extrajudicial do direito ambiental são necessariamente os mesmos elencados pela lei como capazes de firmarem Termos de Ajustamento de Condutas (TACs). Assim, somente os órgãos públicos legitimados à propositura de ação civil pública poderiam celebrar acordos extrajudiciais envolvendo direito ambiental (como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, autarquias e fundações públicas).

No entanto, a autora também traz uma segunda possibilidade. Quando os acordos se derem no curso de um processo judicial, ou caso sejam posteriormente homologados judicialmente, a utilização dos meios consensuais em matéria ambiental poderia ser feita por todos os que podem requerer a proteção ambiental judicialmente, haja vista que o consenso alcançado, nestas hipóteses, será fiscalizado pelo magistrado e pelo Ministério Público, legitimando o acordo<sup>55</sup>.

Gevartosky chega a tal conclusão citando Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr<sup>56</sup>:

---

53 GEVARTOSKY, **Meios consensuais e a solução de conflitos ambientais**, cit., p. 155.

54 GEVARTOSKY, **Meios consensuais e a solução de conflitos ambientais**, cit., p. 156

55 GEVARTOSKY, **Meios consensuais e a solução de conflitos ambientais**, cit., p. 156.

56 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: Autocomposição em Direitos Coletivos*. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coords.). **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos**. Coleção Grandes Temas do Novo CPC – v. 9. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 43-44 apud GEVARTOSKY, **Meios consensuais e a solução de conflitos ambientais**, cit., p. 156.



[...] não há nenhuma limitação quanto aos colegitimados em se tratando de transação efetuada em juízo. Uma especial razão para isso é a presença, em todas as ações coletivas, do Ministério Público como fiscal do ordenamento jurídico; outra razão é a presença do juiz, como fiscal do acordo a ser homologado.

Para a apuração dos critérios objetivos de admissibilidade da utilização dos meios consensuais de resolução de conflitos, tem-se de levar em consideração os direitos envolvidos na lide.

Nesse sentido, importante lembrar, como visto anteriormente, que a matéria ambiental se trata de direito difuso e indisponível. Indisponível, no entanto, não significa intransigível; e esta confusão de institutos é o que geralmente faz parte dos operadores do direito entender - erroneamente - que os direitos indisponíveis são também intransigíveis<sup>57</sup>.

Salles<sup>58</sup> afirma que, em relação aos bens públicos, o que há, na verdade, é uma disponibilidade condicionada. De acordo com o autor:

Pode-se concluir [...] que o regime de direito público não implica uma absoluta e generalizada indisponibilidade de bens e interesses. Ao contrário, relativamente aos bens, na maioria das vezes, há, isto sim, uma disponibilidade condicionada, no sentido de dever-se respeitar determinados requisitos de ordem material e processual. No que toca aos interesses, se bem entendida, a afirmada “indisponibilidade” não expressa mais que uma vinculação das ações administrativas a finalidades determinadas.

Salles<sup>59</sup>, ainda, nos ensina que:

A noção de indisponibilidade é utilizada para indicar somente que os bens públicos estão vinculados ao atendimento de finalidades públicas, e somente para este fim se encontram disponíveis. Para quaisquer outras finalidades, não importam quais sejam, não são ou estão indisponíveis.

Trazendo discussão recente na seara do Direito Administrativo, vê-se que parte da doutrina que se debruça sobre o Direito da Administração defende mesmo uma

---

57 Elton Venturi sustenta que: “é preciso compreender que muito embora os direitos indisponíveis, em regra, não comportem alienação (e, portanto, transação), não se pode afastar aprioristicamente a possibilidade de, por via de um juízo de ponderação a respeito de proporcionalidade e de razoabilidade, admitir processos de negociação nos conflitos a seu respeito, na medida em que isto se revele, concretamente, mais vantajoso à sua própria proteção ou concretização”. Cf. VENTURI, Elton. Transação de Direitos Indisponíveis? **Revista de Processo**, São Paulo, v. 251, jan. 2016. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.251.16.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.251.16.PDF). Acesso em 01 mai. 2021.

58 SALLES, Carlos Alberto de. A indisponibilidade e a solução consensual de controvérsias. In: PASTORE, Ana Claudia Ferreira. **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014, p. 220.

59 SALLES, A indisponibilidade..., cit., p. 218.

ressignificação de conceitos, como o da indisponibilidade do bem público. Nesse sentido, Floriano de Azevedo Marques Neto<sup>60</sup> leciona que

O princípio da indisponibilidade tem que ser reformulado de modo a expressar a irrenunciabilidade à tutela dos interesses públicos difusos - o que importa dizer: no exercício da função administrativa o agente público não pode se esquivar de proteger e fazer prevalecer os interesses socialmente hipossuficientes.

E, na linha do que propõe o eminente doutrinador, o que se vê na utilização dos meios consensuais em matéria ambiental, muitas vezes, é que a composição dos direitos indisponíveis gera maior efetividade à sua proteção. Isto porque a resolução por estes meios não exige que se disponha do direito. Sobretudo em matéria de direitos difusos e coletivos, o que geralmente se busca com a transação são acertos em relação ao tempo e ao modo das obrigações legais<sup>61</sup>, de maneira a melhor tutelar o bem jurídico, evitando os percalços que uma ação judicial pode trazer, notadamente quanto à sua demora de tramitação.

Tendo em vista o breve relato acima trazido, pode-se dizer que, hoje, expressiva parte da doutrina admite a possibilidade da transação de direitos metaindividuais e indisponíveis - desde que resguardados os preceitos e limitações legais. Em complemento, destaca-se, ainda, o que Gevartosky nos traz sobre os entendimentos dos professores José Carlos Baptista Puoli e Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>62</sup>. Para aquele autor, a transação de direitos indisponíveis é admitida, e os contornos da transação devem ser detalhados caso a caso, vez que vislumbram “a existência de diferentes medidas de indisponibilidade do direito, de modo que somente no caso concreto é possível identificar os elementos efetivamente indisponíveis e aqueles passíveis de transação”.

Já para o professor Mancuso, caso seja resguardado o núcleo do interesse metaindividual indisponível, seria plenamente cabível a transação.

Em suma, pode-se concluir que, apesar de ainda haver quem refute a transação dos direitos indisponíveis, não há verdadeira restrição legal para a sua utilização. Pelo contrário, a partir da promulgação da Lei da Mediação, a previsão deste tipo de transação está

---

60 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação Estatal e Interesses Públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 165.

61 CABRAL, Antonio do Passo. As convenções processuais e o termo de ajustamento de conduta. In: ZANETTI JR, Hermes (coord.). **Processo Coletivo**. Coleção Repercussões do Novo CPC – v. 8. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 326.

62 GEVARTOSKY, **Meios consensuais e a solução de conflitos ambientais**, cit., p. 112.

expressa. E, tendo em vista que, hoje, todo o sistema legal brasileiro caminha nitidamente para a ampliação do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos, tem-se que a utilização de tais meios em matéria ambiental nada mais faz do que acompanhar esta tendência.

A seguir, serão analisadas três dos principais meios extrajudiciais de resolução de conflitos ambientais no sistema brasileiro: a negociação por meio da celebração de Termos de Ajustamento de Conduta, a mediação ambiental e a conciliação ambiental.

#### **4.1. A Negociação e os Termos de Ajustamento de Conduta**

A formação do Termo de Ajustamento de Conduta, ou Compromisso de Ajustamento de Conduta, representa, hoje, um dos principais meios de negociação para dirimir conflitos ambientais. O TAC configura-se enquanto um acordo celebrado entre determinadas partes legitimadas e pessoas (tanto físicas quanto jurídicas) que lesionam qualquer direito de caráter transindividual. A natureza jurídica do TAC é de título executivo extrajudicial, que contém em si, minimamente, uma obrigação de fazer ou não fazer e a previsão de determinada cominação caso ela não seja cumprida.

O TAC foi inicialmente inserido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), sendo destinado por este diploma legal unicamente às questões ligadas à infância e juventude. Posteriormente, por meio da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), o TAC teve a utilização ampliada para todos os direitos difusos e coletivos, ao incluir o parágrafo 6º no artigo 5º da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), prevendo que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Daudt d’Oliveira<sup>63</sup>, ao discorrer sobre a utilização dos TACs para resolver conflitos ambientais, assevera que:

As grandes vantagens que se alcançam pela negociação e o resultante acordo ambiental, em vez da adoção de sanções administrativas e, eventualmente, medidas judiciais, são que se consegue, com maior efetividade, evitar a consumação de danos (v.g., em infrações continuadas), recuperar o ambiente

---

63 DAUDT D’OLIVEIRA, Rafael Lima. **A simplificação no direito administrativo e ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 169.

e/ou compensar o dano ambiental irreversível de forma mais célere, bem como ajustar a conduta do infrator as disposições legais (caso seja necessário). Demais disso, o acordo acarreta menor custo para todos os envolvidos do que intermináveis batalhas judiciais que se prolongam anos a fio. Em suma, o ambiente é beneficiado e a situação controvertida é resolvida, prestigiando-se a segurança jurídica.

Pode-se dizer que o Ministério Público é, hoje, o principal utilizador do TAC, dando celeridade, por meio de tal instrumento, à resolução dos conflitos que tutela.

Importante ressaltar que não se pode, por meio da celebração do TAC, abrir mão das obrigações legais previstas, mediante o infrator e o seu dever de reparação ambiental. A negociação que resultará no TAC deve visar a melhor forma de concretizar o que está previsto em lei, ajustando as sanções e as obrigações de modo a tutelar a contento os interesses difusos lesados.

Em suma, a negociação em matéria ambiental deve versar sobre a forma mais adequada de se concretizar o que prevê as normas *vis a vis* o caso concreto. Nesse sentido, pode-se estipular, por meio da negociação e da celebração do TAC, sobretudo, *como, quando e onde* serão cumpridas as obrigações legais.

Como visto, a celebração dos TACs acontece, principalmente, sob a forma de negociação; ou seja, são instrumentos contratuais firmados entre a parte legitimada no art. 5º da Lei 7.347/1985 e a parte infratora. Em um primeiro momento, não há o dever de envolver terceiros no âmbito das negociações.

No entanto, justamente pelos TACs também se inserirem na dirimção de conflitos envolvendo direitos transindividuais, considera-se de extrema importância que as partes lesionadas/interessadas na recomposição do dano também sejam ouvidas nas tratativas, de modo que a obrigação imposta pelo instrumento seja efetiva.

Uma vez firmado o TAC, caso as obrigações impostas não sejam cumpridas nos parâmetros impostos, pode-se ingressar com ação judicial executória, forçando a parte a cumprir com o que fora acordado, haja vista tratar-se de um título executivo extrajudicial.

## 4.2. A Mediação Ambiental

Como visto anteriormente, a mediação é uma forma de resolução consensual de conflitos, que pode ocorrer tanto dentro de um processo judicial, quanto de forma independente dele (extrajudicial). Na mediação, as partes conflitantes recebem a intervenção de uma terceira pessoa (ou mais de uma), a fim de que esta facilite o diálogo e auxilie as partes conflitantes a encontrar uma solução para o conflito. Neste processo, visa-se, sobretudo, o restabelecimento da relação entre os litigantes.

No Brasil, pode-se dizer que a mediação em matéria ambiental ainda não é tão difundida quanto a negociação<sup>64,65</sup>. No entanto, a sua utilização pode trazer diversos

---

64 Neste ponto, importante destacar o quão tardiamente as técnicas de mediação na seara ambiental começaram a ser utilizadas no Brasil – como será visto adiante, uma das primeiras experiências de mediação ambiental no Brasil, iniciada em Minas Gerais (método CEDIMA), ocorreu apenas em 2012 (embora, muito antes disso, já fosse permitida a celebração dos TACs – estes que, a depender de como fossem negociados, poderiam ter um procedimento próximo ao da mediação). Internacionalmente, considera-se que o nascimento da mediação ambiental deu-se no ano de 1973, nos Estados Unidos, no âmbito de um grande conflito ocorrido no projeto da barragem do Rio Snoqualmie, que teve o apoio do Estado de Washington e das Fundações Ford e Rockefeller. Após isso, como nos traz o doutrinador francês Jacques Faget, a mediação ambiental começou a ser utilizada em diversos outros países, tendo o tema ganhado importância tanto acadêmica quanto prática no que concerne às resoluções de conflitos ambientais. Hoje, existem organismos especializados em mediação ambiental em diversos países (no Canadá, por exemplo, foi instituído o Bape - Bureau des audiences publiques pour l'environnement). Nas palavras originais do doutrinador: “*On situe généralement aux États-Unis les origines de la médiation environnementale. La première expérience aurait eu lieu en 1973 à propos d'un projet de barrage controversé sur la rivière Snoqualmie avec l'appui de l'État de Washington et des fondations Ford et Rockefeller. C'est à partir des années 1980 que son essor est le plus manifeste, au Canada où elle est imposée par le bape (Bureau des audiences publiques pour l'environnement) comme préalable aux débats publics, puis en Australie et Nouvelle-Zélande, et en Europe essentiellement en Autriche, Allemagne, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suisse. Elle concerne généralement des conflits liés à la gestion de l'eau et des ressources naturelles, l'occupation de l'espace, l'aménagement forestier, l'implantation des équipements énergétiques, ferroviaires ou routiers, la pollution. Elle est maintenant institutionnalisée dans plusieurs pays et la profession de médiateur spécialisé s'est structurée à tel point qu'existent parfois des organisations professionnelles de médiateurs environnementaux avec leurs formations, leurs procédures de qualification, leurs publications et leurs colloques. Le premier symposium européen fut organisé à Vienne en 2001. FAGET, Jacques. **Médiations**. Les ateliers silencieux de la démocratie. Toulouse, França: Editora Érès, 2010, p. 163.*

65 Confirmando o atraso do Brasil no uso da prática, importante pesquisa realizada na Europa no início dos anos 2000 já destacava a relevância da mediação ambiental para diversos países do continente. Pontuando experiências específicas na Áustria e Alemanha, vê-se o seguinte: “*In Austria, the first mediation-like procedures and procedures with mediative elements in the environmental sphere were implemented in the beginning of the 1990s concerning, for example, waste management issues, landfills, a garbage incineration plant, or the planning of a freight railway line. The first Austrian mediation procedure started in 1996 dealing with a conflict around a cement factory in the province of Salzburg. Before that, mediation was almost exclusively but still rarely used in areas like family conflicts, divorce etc. In the almost 10 years since then many mediation processes have been implemented in the environmental sphere (approx. 60-70), most of them small ones and many more procedures with mediative elements. In Germany, the history of environmental mediation started a little earlier. In 1984 the first mediation procedure started in the city of Bielefeld and dealt with conflicts concerning three waste deposits. Since the end of the 1980s informal conflict resolution by mediation has become more and more common for conflict resolution. In the 12 years until 1996, 64 mediation procedures were implemented in Germany, 40 percent of which dealt with waste management issues. According to a subsequent study another 86 mediation cases were implemented between 1996 and 2002.*” HANDLER, Martina

benefícios no processo de pacificação dos conflitos ambientais, se comparado à clássica resolução adjudicatória. Como traz Soares<sup>66</sup>:

Nas controvérsias ambientais, a mediação mostra-se vantajosa por permitir um grau maior de satisfação dos participantes, que mantêm certo grau de controle; por ter maior flexibilidade para analisar opções mais criativas que os tribunais e, o mais importante, é que promove a cooperação, elemento que falta normalmente na solução da maioria dos problemas ambientais. Por não ter uma postura adversarial, a mediação consegue tratar de um campo maior de dados técnicos e não favorece a obstrução de informações. Ainda, por ser voluntária, consegue chegar a soluções mais duradouras e a uma melhor implementação dessas.

A mediação, via de regra, encerra em si o princípio da confidencialidade; ou seja, o que é trazido nas sessões de mediação não pode ser divulgado pelas partes, tampouco usado posteriormente em ações judiciais. No entanto, nas mediações que envolvem interesse público e direitos difusos, a regra é que o princípio da confidencialidade seja mitigado<sup>67</sup>, de modo que os interessados possam exercer maior controle sobre o procedimento e sobre os seus desdobramentos, sendo que o sigilo deve ser decretado somente para aquilo que for essencial.

Os atores que deverão se fazer presentes na mediação são os representantes de todos os interessados no conflito. Esses atores podem compor-se desde pelos órgãos do Poder Executivo com competência para atuar na matéria, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, até pelas pessoas diretamente afetadas, quando for possível identificá-las. Também podem participar as entidades do terceiro setor que atuem na matéria e outros interessados, a depender sempre do caso concreto<sup>68</sup>.

Nas sessões de mediação, o mediador - terceiro imparcial - deve facilitar o diálogo entre as partes envolvidas no conflito, de modo a permitir que elas próprias cheguem ao consenso e estabeleçam a melhor solução para o caso. Em se tratando de conflitos privados, que versem sobre direitos disponíveis, as soluções encontradas pelas partes podem ser as mais variadas possíveis, desde que não atentem contra a Lei.

---

et al. **Promoting environmental mediation as a tool for public participation and conflict resolution: a comparative analysis of case studies from Austria, Germany and CEE countries.** Final report. Szentendre, Hungria: Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2004, p. 8.

66 SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira. **Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da água no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010, p. 136.

67 DIDIER JR., ZANETI JR., Justiça Multiportas..., cit., p. 57.

68 GEVARTOSKY, **Meios consensuais e a solução de conflitos ambientais**, p. 178.

Já nas mediações em matéria ambiental, devido à sua natureza indisponível e de interesse público, a solução encontrada pelas partes deve respeitar estritamente o que traz a legislação aplicada ao caso, podendo ser acordado, no entanto, a forma de cumprimento do dever de reparação, o seu tempo, suas especificidades, abrangência, etc., sendo levado em consideração o melhor interesse dos envolvidos. Para apoiar a definição das soluções para o conflito, bem como para as partes, a sociedade e o mediador melhor compreendê-lo, pode-se requerer a realização de estudos técnicos, pareceres e auxílio de especialistas, etc.

Ao ser finalizado o procedimento de mediação (que pode requerer diversas sessões), chegar-se-á a um termo de mediação positivo ou negativo. O termo de mediação negativo informa que as partes não conseguiram chegar a um consenso sobre a melhor solução para o conflito, forçando-o a ser direcionado para ser dirimido por outro método, normalmente por meio de uma ação judicial, na qual o magistrado dirá o direito, via sentença.

Obtido o termo de mediação positivo, ou seja, tendo as partes encontrado consenso sobre a solução do conflito e a expressado no termo, este deverá ser homologado pelo Poder Judiciário, que deverá ouvir, necessariamente, o Ministério Público, conforme expresso no § 2º do art. 3º da Lei de Mediação.

O controle feito pelo Judiciário e pelo Ministério Público deve garantir que o bem jurídico ambiental foi resguardado no termo firmado, respeitando a legislação específica aplicada para o caso e garantindo a necessária reparação do dano, vez que, como já explicado, tal como nos Termos de Ajustamento de Conduta, no termo de mediação não se pode abrir mão das exigências legais requeridas para remediar o ato lesivo.

Uma vez homologado pelo Poder Judiciário, o termo de mediação passa a valer como título executivo judicial, nos termos dos incisos II e III do art. 515 do Código de Processo Civil.

Caso o termo de mediação não seja homologado pelo Poder Judiciário (por exemplo, se o Ministério Público firmar isoladamente o termo e não o remeter para homologação), ter-se-á um título executivo extrajudicial, e, em caso de seu descumprimento, ele deve ser remetido ao Poder Judiciário para execução.

Em pesquisa jurisprudencial sobre a mediação ambiental no Supremo Tribunal de Justiça (STJ), identificou-se um julgado que merece atenção. Trata-se de uma decisão em uma

petição no Recurso Especial nº 1.379.954 - SP (2013/0119830-1), proferida pelo Ministro Luis Felipe Salomão, em 23 de agosto de 2017.

Na origem, trata-se de uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público de São Paulo contra a empresa Cattalini Transportes Ltda., haja vista que a empresa teria derramado produto tóxico em área de preservação permanente. A empresa foi condenada em primeira e segunda instância, e interpôs Recurso Especial, o qual teve provimento negado pelo Relator. Após a decisão monocrática, a Cattalini Transportes Ltda. interpôs agravo interno. Na pendência de julgamento do agravo, foi apresentada petição da recorrente requerendo o encaminhamento dos autos à mediação. Na petição, a empresa pugnou, ainda, que fosse feita consulta ao Ministério Público de São Paulo quanto à possibilidade e interesse na composição. A decisão proferida pelo Ministro Luis Felipe Salomão foi a que segue:

[...]

2. O Novo Código de Processo Civil impõe como deveres dos magistrados estimular a realização de conciliação ou mediação (art. 3º, § 3º) e promover, a qualquer tempo, a autocomposição. Por outro lado, o CPC/2015 e a Lei n. 13.140/2015 dispõem que a mediação será orientada, dentre inúmeros princípios, pelo da autonomia de vontade das partes (arts. 166, § 4º, do CPC/2015 e 2º, inciso V, da Lei n. 13.140/2015).

3. No caso em comento, na impugnação juntada às fls. 1567/1575, o ora recorrido apresentou preliminar nos seguintes termos (fl. 1570):

Da Preliminar - IMPOSSIBILIDADE DE MEDIAÇÃO Verifica-se que não é hipótese de aplicação do artigo 288 e ss do RISTJ.

Trata-se de matéria relativa à direito indisponível em que a Lei da Ação Civil Pública permite tão somente o ajustamento da conduta (artigo 5º, § 6º, da Lei 7.347/85). Não se admite eventual transação, bem como mediação com disposição do direito material.

Com efeito, a Mediação é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o problema. O objetivo da mediação é prestar assistência na obtenção de acordos, o que, enfatiza-se, não é admissível na hipótese.

Por outro lado, ressalta-se que, em tese, o parcelamento pretendido seria possível, mas tal matéria é afeta ao juízo de execução.

Vencida essa questão preliminar trazida por Petição da parte, passa-se a análise do recurso propriamente dito.

Assim, diante da ausência de interesse do Ministério Público do Estado de São Paulo, não parece possível, por ora, a composição.

4. Ante o exposto, indefiro o pedido feito pela ora recorrente CATTALINI TRANSPORTES LTDA.

A decisão do Ministro chama a atenção para uma possível confusão de institutos e finalidades em relação à mediação em matéria ambiental. Como explicado alhures e endossado pela doutrina, a mediação em matéria ambiental é possível enquanto técnica de resolução de conflito (as partes em litígio sendo mediadas por um terceiro desinteressado) e



não implica a disposição do direito. Pelo contrário, os resultados possíveis em mediação ambiental precisam dar-se no limite daqueles que seriam conseguidos no âmbito de um Termo de Ajustamento de Conduta, como também explicado acima.

Ou seja, ao ser endossado na decisão que *“trata-se de matéria relativa à direito indisponível em que a Lei da Ação Civil Pública permite tão somente o ajustamento da conduta”*, poder-se-ia dizer que, por meio da análise de tudo o que foi até aqui trazido, também seria cabível a mediação, haja vista que os resultados conseguidos tanto pelo TAC quanto pela mediação teriam necessariamente de ser os mesmos, alterando-se apenas a técnica de condução dos diálogos.

Fica evidente, portanto, que ainda há certas falhas de entendimentos, mesmo no âmbito dos tribunais superiores, no que tange ao uso dos meios consensuais de resolução de conflitos em matéria de direito indisponível.

#### **4.3. A Conciliação Ambiental**

Conforme delineado anteriormente, a conciliação é um dos métodos adequados de resolução de conflitos, com previsão, inclusive, no Código de Processo Civil, tal como a mediação. A sua utilização pode dar-se de forma judicial ou extrajudicial, a depender do momento em que as sessões de conciliação ocorrem.

Na resolução de conflitos ambientais, as práticas de conciliação vêm ganhando importância, havendo a implantação, em âmbito brasileiro, de programas judiciais e extrajudiciais de conciliação criados especificamente para a dirimção dos conflitos desta tipologia. Exemplos de tais programas são o Programa Estadual de Conciliação Ambiental do Estado de São Paulo, instituído pela Resolução SMA nº 51, de 2014, e as práticas desenvolvidas a partir da criação dos Núcleos de Conciliação Ambiental, instituídos pelo Decreto Federal nº 9.760, de 2019. Ambos serão melhor detalhados adiante, em tópicos específicos.

A conciliação, tal como a mediação, prevê que haja a interferência de um terceiro facilitador na condução das sessões, terceiro este que precisa ser neutro e imparcial em relação ao conflito e às partes conflitantes. No planejamento da conciliação, tal como na mediação, deve-se incluir as formas de participação e interação com a sociedade em geral,

assim como deve ser prevista a eventual necessidade de realização de estudos técnicos para auxiliar na compreensão e dirimção do problema<sup>69</sup>.

De modo geral, a organização das sessões de conciliação e o seu produto muito se assemelham àqueles da mediação. A principal diferença entre as técnicas encerra-se na forma de condução dos diálogos, sendo que, na conciliação, o terceiro imparcial que conduz a sessão (conciliador) apresenta papel mais ativo em relação ao mediador, podendo propor soluções, apontar alternativas às exigências das partes, etc. Diante destas diferenças, recomenda-se a utilização da mediação e da conciliação a depender do contexto do conflito e da relação existente entre as partes conflitantes.

Bacellar<sup>70</sup>, de maneira didática, enumera três principais eixos de diferenciação para a recomendação do uso da mediação ou da conciliação:

a) A natureza da relação que antecede ao conflito: quando a relação é incidental, ou seja, quando surgiu por conta do fato desencadeador do conflito, ou caso exista algum tipo de vínculo anterior, mas este é diminuto, recomenda-se o uso da conciliação, buscando-se, por meio dela, dirimir o conflito e encontrar uma solução que satisfaça ambas as partes, sem a necessidade latente de restaurar a boa relação entre elas. Quando se tratar de relações permanentes, como, por exemplo, quando envolver membros de uma mesma vizinhança, a mediação é a técnica mais indicada, vez que possibilita o resgate do relacionamento, prezando pelo restabelecimento do diálogo entre as partes;

b) A finalidade e o foco que se busca pela solução do impasse: a principal motivação para o emprego da conciliação é a extinção da lide, por meio da transação, enquanto que a mediação tem por pressuposto o tratamento do conflito mediante a busca real de sua motivação, dando enfoque ao relacionamento entre as partes;

c) A forma de atuação do terceiro: esta deve ser mais ativa na conciliação, vez que o conciliador pode opinar sobre o mérito do acordo, orientar as partes e até mesmo sugerir soluções, direcionando-se mais ao mérito da questão e menos às relações; já a mediação aborda o conflito de forma holística, buscando real motivador para o conflito. Para conseguir este objetivo, o mediador apenas conduz as partes, deixando que elas próprias tragam às sessões as possíveis soluções e alternativas.

---

69 GEVARTOSKY, **Meios consensuais e a solução de conflitos ambientais**, p. 186.

70 BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e Arbitragem**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 91-92.

Tal como ocorre na mediação, ao fim da conciliação ambiental será gerado um Termo de Conciliação - este que será positivo, caso seja conseguida uma solução que satisfaça as partes, ou negativo, caso as tratativas resem infrutíferas. Neste caso, deve-se buscar outro meio para solucionar o problema, geralmente partindo-se para as vias judiciais.

Ao se obter solução satisfatória para as partes por meio da conciliação, o seu Termo deve ser homologado judicialmente, ouvindo-se o Ministério Público, seguindo os mesmos ritos do Termo de Mediação nos casos de direito indisponível, conforme presente na Lei nº 13.140/2015.

#### **4.4. Exemplos de Experiências de Resolução Consensual de Conflitos Ambientais no Brasil**

Hoje, no Brasil, é possível encontrar programas consolidados de tratamento de conflitos ambientais por meios consensuais. A seguir, serão abordados alguns desses programas, de modo a compreender como eles acontecem na prática.

##### **4.4.1. A experiência do Estado de São Paulo: o Programa Estadual de Conciliação Ambiental**

O Programa Estadual de Conciliação Ambiental, implantado no Estado de São Paulo, teve sua origem nas disposições do Decreto Estadual nº 60.342/2014<sup>71</sup> - decreto este que instituiu novas regras e procedimentos para a apuração e responsabilização das infrações ambientais, criando o chamado “Atendimento Ambiental”, espécie de audiência administrativa una, por meio da qual analisa-se a infração cometida e estipula-se sanção e reparação adequadas para o caso.

Posteriormente, por meio da Resolução SMA 51/2014, criou-se formalmente o Programa Estadual de Conciliação Ambiental. Pautado no Decreto nº 60.342/2014 (dentre outras normas<sup>72</sup>), o Programa foi criado “visando dar maior celeridade, transparência e

---

<sup>71</sup> Posteriormente revogado pelo Decreto Estadual nº 64.456/2019.

<sup>72</sup> Desde a implantação do Programa, pode-se citar como principais normas que o regem o Decreto Estadual nº 60.342/2014; Resolução SMA nº 48/2014 (posteriormente alterada pelas Resoluções SMA 65/2014, 83/2014, 49/2016, 83/2016; e 73/2017); Resolução SMA 51/2014; Decreto Estadual nº 64.456/2019 e Resolução SIMA nº 05/2021.

isonomia na resolução das infrações ambientais administrativas, por meio do fomento à cultura da conciliação”<sup>73</sup>.

De acordo com o disposto no art. 2º da Resolução SMA 51/2014, o Programa tem como principais objetivos e diretrizes:

- a) garantir e assegurar os direitos dos autuados a um atendimento conciliatório para o cumprimento dos deveres e resolução dos processos relacionados aos Autos de Infração Ambiental;
- b) criar espaços descentralizados de conciliação para atendimento dos autuados por infrações ambientais em todo o Estado de São Paulo;
- c) reduzir o prazo de conclusão dos processos administrativos relativos às infrações ambientais;
- d) promover o acesso às informações relativas às normativas ambientais e à conduta ambiental legal.

Por meio do Decreto Estadual nº 60.342/2014 (posteriormente alterado e regulamentado, especialmente pelo Decreto Estadual nº 64.456/2019 e Resolução SIMA nº 05/2021), estabeleceu-se o fluxo administrativo a ser seguido uma vez identificada a infração ambiental, no qual se insere a conciliação ambiental. O fluxo principal é o que segue:

- a) Por meio da fiscalização, identifica-se a infração ambiental, e lavra-se o AIA (Auto de Infração Ambiental). No momento da lavratura do AIA, já será agendado dia e horário para o Atendimento Ambiental, que poderá ser presencial ou virtual;
- b) No Atendimento Ambiental, serão consolidadas as infrações e as penalidades cabíveis, bem como propostas as medidas para a regularização da atividade objeto da autuação. O Atendimento Ambiental será realizado na presença de, no mínimo, um representante da Coordenadoria de Fiscalização Ambiental e um da Polícia Militar Ambiental (sendo possível, no entanto, a realização de Atendimentos Ambientais apenas por agentes da Polícia Militar Ambiental, no caso de autuações que não requeiram reparação de dano ambiental, bem como a realização de Atendimentos Ambientais por apenas um único agente

---

73 Conforme presente no preâmbulo da Resolução SMA 51/2014.

de conciliação, quando os prazos entre a lavratura e o Atendimento excederem o limite de 60 dias). O Autuado pode designar representante para comparecer no Atendimento em seu lugar, desde que este detenha mandato válido;

c) Com o Atendimento Ambiental, pode-se chegar a dois resultados: I) o autuado concorda com o acordo proposto pelo órgão ambiental, e ambos firmam o Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA), no qual serão trazidas as obrigações do autuado (como a recuperação dos danos ambientais, prestação de serviços ambientais, pagamento de multa, etc.); e II) o autuado não chega a um acordo com o órgão ambiental. Neste caso, deve interpor defesa escrita no prazo de 20 dias, a contar da data do Atendimento Ambiental. Da decisão cabe recurso, também no prazo de 20 dias.

De acordo com a Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB)<sup>74</sup>, os benefícios a serem concedidos para o infrator estão condicionados à concordância do cidadão com as medidas propostas no Atendimento Ambiental, e podem ser:

- a) parcelamento da multa em até 36 (trinta e seis) vezes;
- b) redução de 40% do valor da multa, condicionada à formalização do Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental, quando cabível;
- c) conversão de multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Dispõe o CFB<sup>75</sup> que o Programa Estadual de Conciliação Ambiental conta com:

- a) um Comitê Gestor composto por representantes da Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB) e da Coordenadoria de Educação Ambiental (CEA) da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) e por representantes da Polícia Militar Ambiental;
- b) pontos de atendimento distribuídos pelo território do Estado;

---

74 SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB). **Atendimento Ambiental**. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cfb/infracao-ambiental/conciliacao-ambiental/atendimento-ambiental/>. Acesso em 12 abr. 2021.

75 SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB). **Programa Estadual de Conciliação Ambiental**. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cfb/infracao-ambiental/conciliacao-ambiental/#:~:text=O%20Programa%20Estadual%20de%20Concilia%C3%A7%C3%A3o,aos%20Autos%20de%20Infra%C3%A7%C3%A3o%20Ambiental>. Acesso em 12 abr. 2021.

c) agentes de conciliação nomeados para a realização do Atendimento Ambiental, entre oficiais da Polícia Militar Ambiental e técnicos da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente.

Em apresentação sobre o Programa<sup>76</sup>, elaborada também pelo CFB, aponta-se, dentre outras informações, o roteiro a ser seguido durante o Atendimento Ambiental - fase em que a conciliação ocorre.

O roteiro aponta que o Atendimento deve ser dividido em cinco principais fases, a saber: (1) apresentação; (2) abordagem ao cidadão buscando levantar as necessidades e expectativas; (3) decisão e exposição sobre os itens analisados previamente; (4) apresentação das condições necessárias para a finalização do procedimento administrativo; e (5) formalização do compromisso.

Na fase da “apresentação”, deve-se: (a) realizar o esclarecimento ao infrator do fato gerador da autuação e a descrição da infração cometida; (b) descrever as sanções aplicadas (valor da multa, bens ou animais apreendidos, embargo, etc); e (c) trazer eventual agravamento das sanções (por exemplo: reincidência).

Durante a “abordagem ao cidadão buscando levantar as necessidades e expectativas” deve-se: (a) buscar breve manifestação do infrator a respeito dos fatos ocorridos, enquadramentos e sanções; e (b) proceder com a apresentação de documentos para comprovação das alegações e verificação das atenuantes.

Na fase de “decisão e exposição sobre os itens analisados previamente” deve-se se atentar a: (a) se constatado vício processual, proceder com a adoção das medidas necessárias para convalidação, se possível; (b) se verificado ato inválido, proceder com a anulação do AIA; e (c) realizar a análise geral das alegações do autuado, da documentação apresentada e das circunstâncias atenuantes.

Durante a “apresentação das condições necessárias para a finalização do procedimento administrativo”, deve-se realizar a: (a) consolidação da multa simples e outras sanções

---

76 SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB). **Programa Estadual de Conciliação Ambiental 2014-2018**. Disponível em: [https://smastr16.blob.core.windows.net/consema/2019/06/4-programa-de-conciliacao-2014\\_2018-cfb-marcon.pdf](https://smastr16.blob.core.windows.net/consema/2019/06/4-programa-de-conciliacao-2014_2018-cfb-marcon.pdf). Acesso em 12 abr. 2021.

aplicadas no caso; (b) proposição da adoção de medidas para assinatura do TCRA; e (c) análise das possibilidades de parcelamento da multa.

Por fim, realiza-se a “formalização do compromisso”, quando se conclui a Ata da Sessão do Atendimento Ambiental, com as disposições presentes no TCRA, quando houver.

Destaca-se, ainda, o caráter educativo do Programa Estadual de Conciliação Ambiental. Por meio do Programa, visa-se fornecer esclarecimentos aos autuados sobre boas condutas ambientais, por meio do projeto “Conduta Ambiental Legal”.

De acordo com a CFB<sup>77</sup>, a Conduta Ambiental Legal é uma iniciativa que tem como objetivo possibilitar aos cidadãos, sobretudo àqueles que foram autuados por infrações ambientais, o acesso a informações relevantes sobre o conjunto de regras que orientam as relações com os bens ambientais. O acesso às informações é realizado, principalmente, pela consulta e estudo aos materiais disponíveis (publicação gráfica e vídeos), criados especificamente para o Programa.

Desde a implantação do Programa Estadual de Conciliação Ambiental, constata-se grande índice de aderência a ele por parte dos infratores ambientais, e resultados bastante positivos em relação ao cumprimento dos acordos obtidos durante o Atendimento Ambiental.

Como trazido em documento consolidado pela SIMA/CFB, o número de Atendimentos Ambientais vem crescendo a cada ano, alcançando a casa de 24 mil atendimentos tanto durante o ano de 2019 quanto durante o ano de 2020. Desde a criação do Programa, constata-se média de 75% de comparecimento aos Atendimentos, e, nesses atendimentos, a média de conciliação é de 69%<sup>78</sup>:

Figura 02 – Número de atendimentos ambientais, comparecimentos e conciliações registrados no Programa Estadual de Conciliação Ambiental entre os anos de 2014 e 2019.

---

77 SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB). **Conduta Ambiental Legal**. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cfb/infracao-ambiental/conciliacao-ambiental/conduta-ambiental-legal/>. Acesso em 14 abr. 2021.

78 SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA). Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB). **Dados referentes ao Programa Estadual de Conciliação Ambiental**: informações extraídas do Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGAM). São Paulo: SIMA/CFB, 2020. Disponível em: [https://smastr20.blob.core.windows.net/fiscalizabiodiversidade/sites/252/2020/07/relatorio\\_programaconciliacao\\_2014a2019.pdf](https://smastr20.blob.core.windows.net/fiscalizabiodiversidade/sites/252/2020/07/relatorio_programaconciliacao_2014a2019.pdf). Acesso em 14 abr. 2021.

**TABELA**  
**NÚMERO DE ATENDIMENTOS AMBIENTAIS, COMPARECIMENTOS E CONCILIAÇÕES REGISTRADOS NO**  
**PROGRAMA ESTADUAL DE CONCILIAÇÃO AMBIENTAL ENTRE OS ANOS DE 2014 E 2019**

Ano	Atendimentos	Comparecimentos	Conciliação
2014 <sup>1</sup>	5.716	4.746 83%	2.942 65%
2015	14.846	12.113 82%	8.140 71%
2016	16.460	12.823 78%	7.966 67%
2017	18.959	14.316 76%	8.712 67%
2018	24.409	17.758 73%	11.703 71%
2019	24.536	17.108 70%	11.128 71%
<b>Total</b>	<b>104.926</b>	<b>78.864 75%</b>	<b>50.591 69%</b>

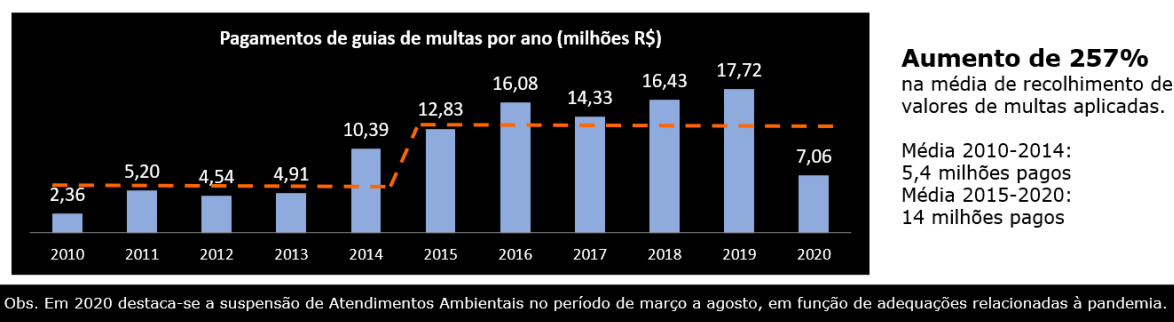
*Fonte e elaboração: SIMA/CFB (2020).*

<sup>1</sup> Os procedimentos relativos à Conciliação Ambiental passaram a ser aplicados apenas a partir de maio de 2014, quando da publicação do Decreto Estadual 60.342/2014.

Fonte: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA)

Como consequência da grande aderência ao Programa e dos altos índices de conciliação, viu-se grande aumento no pagamento das multas. Desde a implantação do Programa, o valor médio anual de arrecadação de multa aumentou cerca de 250%, conforme gráfico abaixo<sup>79</sup>:

Figura 03 – Pagamentos de guias de multas por ano (milhões R\$)



Fonte: Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB)

A SIMA<sup>80</sup> também aponta como importante melhoria trazida pelo Programa Estadual de Conciliação Ambiental a redução do tempo de tramitação dos processos administrativos.

<sup>79</sup> Material fornecido por e-mail pela CFB, utilizado para apresentações e apurações internas do órgão.

<sup>80</sup> PROGRAMA Estadual de Conciliação Ambiental Apresenta Balanço de 2015. **Portal da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente**, 12 jan. 2016. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2016/01/programa-estadual-de-conciliacao-ambiental-apresenta-balanco-de-2015/>. Acesso em 20 abr. 2021.



Depois da instituição do Programa, os processos finalizam-se, em média, em 180 dias – antes esse prazo era de até três anos. Também foi constatado expressivo aumento do percentual de processos resolvidos, passando de 15% para 70% com o Programa.

Por todo o exposto, vê-se que o Programa Estadual de Conciliação Ambiental pode ser considerado um caso de sucesso, vez que simplificou o trâmite processual das infrações administrativas, reduzindo consideravelmente o tempo de encerramento dos processos, além de ter contribuído para o aumento da adimplência dos infratores às sanções.

Faz-se necessário ressaltar que o Programa Estadual de Conciliação Ambiental não segue rigorosamente os preceitos da técnica de conciliação, conforme trazido tanto pela legislação processual quanto pela doutrina. Destaca-se, nesse sentido, que não há a presença, durante o Atendimento Ambiental (que aqui pode ser considerado por analogia como sendo uma sessão de conciliação), de um terceiro completamente imparcial. Como visto acima, os chamados “agentes de conciliação” são nomeados dentre oficiais da Polícia Militar Ambiental e técnicos da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente<sup>81</sup>.

Outro ponto importante a ser destacado é o fato de que as conciliações obtidas por meio do Programa Estadual de Conciliação Ambiental não são homologadas pelo Judiciário, tampouco envolvem tratativas com o Ministério Público. Pode-se dizer, portanto, que o acordo firmado entre os órgãos ambientais do Estado de São Paulo e o infrator ambiental não dá, a este último, segurança jurídica fora da esfera administrativa, vez que, a princípio, nada impediria que, por exemplo, o Ministério Público ajuizasse Ação Civil Pública a fim de apurar e sancionar o infrator com base nos mesmos fatos tratados na conciliação.

#### **4.4.2. A experiência Federal: a criação dos Núcleos de Conciliação Ambiental**

Mais recentemente, implantou-se também a prática de conciliação ambiental a nível federal. Por meio do Decreto Federal nº 9.760/2019, foram criados os Núcleos de Conciliação Ambiental (NUCAMs), e a decorrente possibilidade de resolução de autuações ambientais por meio da conciliação.

---

81 Há, todavia, disposto no parágrafo 2º da Resolução SIMA nº 5/2021, que “os agentes que participaram da elaboração do Auto de Infração Ambiental não poderão atuar no Atendimento Ambiental”, o que garante certo nível de imparcialidade em relação aos agentes conciliadores.

De acordo com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)<sup>82</sup>, com o NUCAM, o Governo Federal busca estimular a conciliação para resolução de questões envolvendo infrações, multas e processos decorrentes de autuações ambientais. O objetivo, segundo o Instituto, é dar agilidade e eficácia aos instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação dos autos de infração, evitando que os processos se arrastem indefinidamente.

Hoje, a conciliação ambiental federal é regida, principalmente, pelas disposições do Decreto Federal nº 9.760/2019 e pela Instrução Normativa nº 2/2020, publicada pelo Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e ICMBio.

De acordo com as mencionadas normas, cabe aos NUCAMs, precipuamente, fazer a análise preliminar da autuação e realizar as audiências de conciliação ambiental. Cada NUCAM será composto de, no mínimo, dois servidores efetivos, sendo ao menos um deles integrante da entidade da administração pública federal ambiental responsável pela lavratura do auto que será objeto da audiência de conciliação.

A Instrução Normativa nº 2/2020 dispõe que os NUCAMs compor-se-ão de dois tipos de equipes: Equipe de Análise Preliminar - EAP e Equipe de Condução de Audiências de Conciliação - ECAC.

De acordo com o Decreto nº 9.760/2019, a análise preliminar será realizada para (a) convalidar de ofício o auto de infração que apresentar vício sanável, por meio de despacho saneador, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atue perante a unidade administrativa da entidade responsável pela autuação; (b) declarar nulo o auto de infração que apresentar vício insanável, por meio de despacho fundamentado, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atue perante a unidade administrativa da entidade responsável pela autuação; e (c) decidir sobre a manutenção da aplicação de medidas administrativas e sobre a aplicação de sanções. A Instrução Normativa nº 2/2020 ainda dispõe que, nesta fase, será analisado o cabimento da conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

---

82 BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **Portaria Institui o Núcleo de Conciliação Ambiental**, 14 ago. 2019. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10484-portaria-institui-o-nucleo-de-conciliacao-ambiental> . Acesso em 20 abri. 2021.

Ainda de acordo como Decreto, a audiência de conciliação consistirá de audiência única, que poderá ser presencial ou virtual, realizada com o intuito de: (a) explicar ao autuado as razões de fato e de direito que ensejaram a lavratura do auto de infração; (b) apresentar as soluções legais possíveis para encerrar o processo, tais como o desconto para pagamento, o parcelamento e a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente; (c) decidir sobre questões de ordem pública; e (d) homologar a opção do autuado por uma das soluções encontradas durante a audiência, conforme trazido no item “b”.

Dispõe o artigo 55 da Instrução Normativa nº 2/2020 que a audiência de conciliação deve se pautar pelos seguintes princípios e diretrizes: (a) informalidade e oralidade, mediante o uso de linguagem clara, que facilite a compreensão do autuado; (b) imparcialidade da Equipe de Condução de Audiências de Conciliação Ambiental, garantida pela presidência do ato por servidor efetivo que não pertence aos quadros do órgão ambiental federal autuante; (c) respeito à livre autonomia do autuado, que possui liberdade para manifestar sua vontade de conciliar; (d) economia processual e celeridade, à vista de seu objetivo de buscar o encerramento do processo em seu início, sempre que possível; e (e) decisão informada, garantida pelo conteúdo obrigatório do termo de conciliação ambiental.

Caso o autuado não tenha interesse em realizar audiência de conciliação, ou caso a conciliação reste infrutífera, abrir-se-á prazo de 20 dias para que ele apresente defesa à autuação, dando-se seguimento ao processo administrativo. Nesses casos, ainda, é possível que o autuado, por si próprio, opte por alguma solução legal para a sua infração (como desconto para pagamento, o parcelamento e a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente). Dispõem a Instrução Normativa e o Decreto Federal que esta opção pode ser feita por meio eletrônico, diretamente pelo autuado, sem necessidade de audiência para tal.

O descumprimento dos compromissos assumidos pelo autuado, seja no âmbito da audiência de conciliação, seja por meio de sua escolha própria, como trazido acima, implica a execução judicial imediata do Termo de Conciliação Ambiental, vez que este possui natureza de título executivo extrajudicial (conforme disposto no parágrafo 3º do artigo 61 da Instrução Normativa nº 2/2020).

Em comparação ao Programa Estadual de Conciliação Ambiental do Estado de São Paulo, estudado anteriormente, vê-se que a conciliação ambiental federal apresenta avanço em relação a um dos princípios da técnica de conciliação: a imparcialidade do terceiro condutor. Constatase tal fato nos princípios enumerados pelo artigo 55 da Instrução Normativa nº 2/2020, que, como visto, dispõe que deverá haver “imparcialidade da Equipe de Condução de Audiências de Conciliação Ambiental, garantida pela presidência do ato por servidor efetivo que não pertence aos quadros do órgão ambiental federal autuante”. No Programa Estadual de Conciliação Ambiental, há apenas a restrição em relação à participação na conciliação do servidor que lavrou o auto de infração.

Por outro lado, recebe-se com desconfiança a previsão do Decreto Federal nº 9.769/19 (artigo 98-D<sup>83</sup>), que determina que o autuado pode escolher, de maneira eletrônica, por conta própria, alternativas para a sanção original que receberia pela infração ambiental cometida, sem a necessidade da realização da audiência de conciliação para tal.

Por meio desta previsão, a audiência de conciliação torna-se inócua, vez que, sem ela, o autuado pode chegar aos mesmos resultados que poderia chegar por meio da conciliação. Perde-se, portanto, todos os potenciais benefícios conseguidos por meio do encontro direto entre o corpo de conciliadores e o infrator. Analisando de forma prática, ao fim, o infrator apenas ganha mais opções para resolver o seu imbróglio com o órgão ambiental, sendo a audiência de conciliação mera etapa processual sem grande importância finalística ou consequência social.

Ainda há poucos dados e estatísticas sobre a conciliação ambiental federal; o que se sabe, no entanto, é que a ação tem sido alvo de diversas críticas, e, até o fim do ano de 2020, demonstrou-se estar inoperante.

---

83 Art. 98-D :Na hipótese de insucesso da audiência de conciliação ambiental por não comparecimento ou por ausência de interesse em conciliar, o autuado pode optar eletronicamente por uma das soluções legais a que se refere a alínea “b” do inciso II do § 1º do art. 98-A, observados os percentuais de desconto aplicáveis de acordo com a fase em que se encontrar o processo.

Art. 98-A: O Núcleo de Conciliação Ambiental será composto por, no mínimo, dois servidores efetivos, sendo ao menos um deles integrante do órgão ou da entidade da administração pública federal ambiental responsável pela lavratura do auto de infração.

§ 1º Compete ao Núcleo de Conciliação Ambiental:

[...]

II - realizar a audiência de conciliação ambiental para:

[...]

b) apresentar as soluções legais possíveis para encerrar o processo, tais como o desconto para pagamento, o parcelamento e a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

De acordo com levantamento feito pela instituição Observatório do Clima, por meio do requerimento de dados via Lei de Acesso à Informação, desde abril de 2019 até outubro de 2020, apenas 5 audiências de conciliação foram realizadas<sup>84</sup>, o que causou um grave entrave no processamento das autuações ambientais de competência federal.

Além do travamento das audiências, outras críticas foram trazidas em relação à prática da conciliação federal, que podem ser sintetizadas em duas ADPFs ajuizadas por partidos políticos e instituições de proteção do meio ambiente (ADPFs nº 592 e nº 755, protocoladas em junho de 2019 e outubro de 2020, respectivamente). Ambas serão melhor estudadas adiante.

#### 4.4.3. O Método CEDIMA

Uma das práticas pioneiras de mediação de conflitos ambientais no Brasil é a que acontece na comarca de Nova Lima/MG, por meio de parceria entre a Faculdade Milton Campos e o Ministério Público de Minas Gerais. A prática ocorre no Centro de Estudos de Direito Minerário e Ambiental (CEDIMA), em sua Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais, e foi desenvolvida pela professora Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção, então coordenadora do CEDIMA. A Câmara iniciou os seus trabalhos em março/2012.

De acordo com Lanchotti<sup>85</sup>, o Ministério Público de Minas Gerais é o responsável por selecionar os casos que deverão ser tratados por mediação, e estes são, então, enviados para a Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais. Na sessão de mediação, as partes são primeiramente esclarecidas sobre o procedimento de mediação e a razão pela qual o caso foi selecionado, e o estudo prévio realizado sobre o conflito é então apresentado. Em seguida, é oportunizado a cada parte expor a sua versão sobre a questão.

---

84 IBAMA Realizou Apenas 5 Audiências de Multas das Mais de 7 mil Agendadas desde Abril de 2019. **Revista do Globo Rural**, 22 out. 2020. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/2020/10/ibama-realizou-5-audiencias-de-multas-das-mais-de-7-mil-agendadas-desde-abril-de-2019.html> . Acesso em 10.04.2021. Acesso em: 10 maio 2021.

85 LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. Ministério Público e Mediação - A experiência da Câmara de Mediação de Conflitos Ambientais de Nova Lima. **Rede - Revista Institucional do Ministério Público de Minas Gerais**, v. IX, n. 22 mar. 2014, p. 60-63.

Lanchotti<sup>86</sup> ensina que, pautando-se na narração realizada, o mediador, em conjunto com as partes e com o representante do Ministério Público, busca estipular o procedimento da mediação. Em alguns casos, pode ser necessária a realização de uma sessão privada com as partes (*causing*) ou uma co-mediação<sup>87</sup>, que pode ser realizada, por exemplo, por um técnico de outra área socioambiental.

Caso uma das partes for considerada hipossuficiente, não bastando explicação de ordem acadêmica, imparcial e técnica, instituições de ensino ou organizações da sociedade civil serão convidadas (caso ainda não tiverem se pronunciado sobre a questão) a participar das reuniões, como parte interessada, possibilitando um fortalecimento daquele diretamente afetado pela conduta, mas sem condições de manter um diálogo com os demais<sup>88</sup>.

Estipulado o rito da mediação (fases procedimentais), inicia-se o trabalho de percepção do conflito, em que as partes são induzidas a refletir sobre o caso, de forma a objetivar o problema, ou seja, entender o cerne da questão, o que facilitará o diálogo entre os envolvidos para encontrar pontos convergentes e divergentes, trabalhando-os para uma solução<sup>89</sup>.

Ao fim da mediação, redige-se um Termo de Mediação, que pode ser positivo, quando se chegou a uma solução válida, ou negativo, quando não foi encontrada solução para o impasse.

Lanchotti<sup>90</sup> explica que o termo de mediação positivo, redigido pelas partes, possui natureza jurídica contratual: é composto por testemunhas e tem força de Título Executivo Extrajudicial. De acordo com a autora, o que diferencia este Termo de um TAC é a forma de sua construção, que se dá, como visto, por meio da mediação, através de amplo diálogo e

86 LANCHOTTI, Ministério Público e Mediação..., cit., p. 60-63.

87 “A co-mediação consiste no modelo em que dois ou mais mediadores conduzem o processo autocompositivo. Entre os motivos para a adição de outro mediador estão: i) permitir que as habilidades e experiência de dois ou mais mediadores sejam canalizadas para a realização dos propósitos da mediação, dentre as quais a resolução da disputa; ii) oferecer mediadores com perfis culturais ou gêneros distintos, de modo que as partes sintam menor probabilidade de parcialidade e interpretações tendenciosas por parte dos terceiros neutros; iii) treinamento supervisionado de mediadores aprendizes”. Cf. AZEVEDO, André Gomma (org.). **Manual de Mediação Judicial**. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2009), p. 47.

88 LANCHOTTI, Andressa de Oliveira; ASSUMPÇÃO, Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia. Mediação de conflitos socioambientais: metodologia aplicada para prevenção e resolução de conflitos em convênio com o ministério público de Minas Gerais. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (coords). **Mediação de Conflitos**: para iniciantes, praticantes e docentes. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 593-609.

89 LANCHOTTI, Ministério Público e Mediação..., cit., p. 60-63.

90 LANCHOTTI, Ministério Público e Mediação..., cit., p. 60-63.

empoderamento das partes, legitimando o instrumento acordado, o que fará com que ele seja mais facilmente cumprido por todos. Todos os envolvidos no processo de mediação devem assiná-lo, inclusive a população interessada, organizações da sociedade civil, entidades governamentais, representantes de empresas, Ministério Público e o mediador.

Não havendo sucesso na mediação, é redigido um termo de mediação negativa. Neste caso, deve ser esclarecido que o procedimento investigatório terá seu regular prosseguimento no Ministério Público, podendo ser realizadas novas diligências, proposta Ação Civil Pública ou mesmo arquivado, se constatada a ausência de dano ambiental<sup>91</sup>.

Lanchotti<sup>92</sup> esclarece que o método utilizado não possibilita a renúncia à proteção ambiental, não havendo a possibilidade de anuência pelos envolvidos de consolidação de dano ambiental e/ou desrespeito aos limites estabelecidos em lei. O que se busca, afirma a autora, é a possibilidade, caso tenha havido o desrespeito à lei por parte de algum dos envolvidos, de que este retorne aos limites da legalidade, conforme planos de atuação escritos após diálogo entre todos os interessados, possibilitando, assim, uma recuperação e/ou proteção efetiva do bem ambiental. A autora diz, assim, que se busca uma solução científica e executável ao impasse, levando em consideração a natureza do dano, a realidade fática do local, tempo e partes envolvidas e os limites do impacto ambiental legalmente estabelecidos.

Em comparação aos métodos de conciliação estudados anteriormente - tanto no Programa do Estado de São Paulo quanto no projeto Federal -, vê-se que o método criado pelo CEDIMA apresenta maior congruência com as técnicas consensuais de resolução de conflitos presentes na legislação processual civil e na doutrina. Isso porque existe, no caso ora analisado, a participação de um mediador que, de fato, é um terceiro desinteressado, vez que não faz parte do órgão atuador, tampouco do Ministério Público. Além disso, o diálogo é promovido e facilitado a partir da interação de todos os envolvidos no conflito, e não apenas entre o infrator e o órgão atuador, como acontece nos métodos de conciliação estudados acima.

Ainda, a presença do Ministério Público durante a mediação garante mais segurança jurídica ao atuado, vez que o Termo de Mediação firmado terá o valor de um TAC.

---

91 LANCHOTTI, Ministério Público e Mediação..., cit., p. 60-63.

92 LANCHOTTI, Ministério Público e Mediação..., cit., p. 60-63.

## 5. CRÍTICAS AO EMPREGO DOS MÉTODOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AOS CONFLITOS AMBIENTAIS

Como trazido ao longo das discussões até aqui realizadas, as aplicações dos métodos consensuais de resolução de conflitos na esfera ambiental também são passíveis de críticas. Em verdade, a própria utilização dos métodos consensuais, mesmo fora do contexto dos conflitos ambientais, também sofre críticas.

Owen Fiss<sup>93</sup>, em sua obra “Direito como Razão Pública: Processo, Jurisdição e Sociedade”, no capítulo 5 (“Contra o Acordo”), cita como crítica aos métodos consensuais o não raro desequilíbrio entre as partes litigantes, que pode inviabilizar uma discussão que vise à consensualidade.

A crítica trazida por Fiss mostra-se relevante sobretudo no âmbito dos conflitos ambientais. Isso porque, em se tratando de grandes infrações e desastres ambientais (como os recentemente vivenciados no Brasil por rompimentos de barragens), tem-se, de um lado, uma parte altamente capaz para litigar (como as grandes empresas mineradoras) e, de outro, membros da sociedade civil prejudicados pelas infrações. Estas pessoas, via de regra, estão longe de ter condições de paridade para negociar diretamente com as empresas infratoras, sendo necessário que haja ações de modo a “nivelar” as forças entre as partes (como o envolvimento de Organizações da Sociedade Civil, Defensoria Pública, etc).

Além disso, é necessário que os programas de conciliação e mediação ambientais sejam inseridos e utilizados visando não só a facilitar a tramitação da resolução das infrações ambientais. Sobretudo, é importante que tenham o objetivo de educar os agentes infratores, de modo a impedir a reincidência da infração, garantindo, também, a recuperação do bem afetado. De outro modo, os programas de conciliação e mediação ambientais podem até mesmo ser encarados como “atalhos” para que os infratores tenham suas pendências resolvidas de forma mais prática e rápida, passando a impressão de convalescência dos órgãos públicos para com os infratores.

Os problemas acima apresentados já foram diagnosticados por determinados atores sociais. Há, hoje, importantes ações judiciais que discutem estas problemáticas, além de críticas pontuais a negociações no contexto de infrações ambientais. A seguir, serão

---

93 FISS, *Direito como razão pública...*, cit., p. 133-150.



apresentadas algumas destas discussões, a fim de melhor compreender as críticas contra o uso dos métodos consensuais de resolução de conflitos em matéria ambiental.

### 5.1. ADPF nº 592/2019

Em junho de 2019, o partido Rede Sustentabilidade ajuizou a ADPF 592/2019 em face do Decreto 9.760/2019, que alterou o processo administrativo ambiental na esfera federal. A fim de compilar as principais alegações trazidas pelo partido, serão reunidos abaixo os pontos principais da ADPF, conforme notícia oficial do próprio STF<sup>94</sup> e análise dos autos da própria ADPF.

Como já detalhado alhures, o Decreto 9.760/2019, dentre outros pontos, instalou o Núcleo de Conciliação Ambiental, fazendo da conciliação fase essencial na resolução dos autos de infração no âmbito da administração pública federal. Assim, de acordo com o texto do Decreto, “após a lavratura do auto de infração ambiental, o autuado deverá ser notificado para, querendo, comparecer ao órgão ambiental em data agendada para participar de audiência de conciliação”.

Ao impugnar o decreto, o partido afirma que a alteração da norma anterior sobre a matéria (Decreto 6.514/2008), viola os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público. Além disso, o Decreto ofenderia também o dever de proteção ao meio ambiente e a garantia ao ambiente ecologicamente equilibrado, princípios estes que estão contidos no artigo 225 da Constituição Federal.

Ponto importante da peça proposta pelo partido é também a alegação de que o Decreto viola o preceito fundamental da separação dos Poderes. Alega-se, nesse sentido, que “diversos dispositivos do decreto impugnado violam o princípio da reserva legal, especialmente aplicável ao direito sancionador, pois foram editados fora da competência do Poder Executivo”.

Segue o partido argumentando que “embora haja um esforço institucional para o fortalecimento das vias consensuais de solução de conflitos, a participação do Poder

---

94 PARTIDO questiona decreto que altera regras de processo administrativo ambiental. **Jusbrasil**, jun. 2020. Disponível em <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/721704378/partido-questiona-decreto-que-altera-regras-de-processo-administrativo-ambiental>. Acesso em 01 jul. 2021.

Legislativo é fundamental e imprescindível nesse processo. A observância das regras no Estado Democrático de Direito impõe o respeito aos ditames do processo legislativo”.

O partido, ainda, sustenta que o Decreto impugnado é leniente com o poluidor, na medida em que permite a postergação indeterminada dos prazos de defesa e pagamento, com a possibilidade de remarcação da audiência em caso de ausência. Além disso, no caso de não comparecimento, o poluidor pode conciliar eletronicamente, ou simplesmente escolher alguma outra opção de sanção para si, sem mesmo haver a presença de um conciliador para tal.

O partido, ainda, afirma que haveria uma “anistia total à poluição ambiental” no Decreto, visto que as novas regras alteram percentuais de descontos para as multas, possibilita a conversão das sanções durante o processo e amplia os tipos de serviços aceitos para a conversão e os requisitos exigidos aos poluidores para início dos projetos de preservação.

Ainda, explica o partido que o Estado deve garantir o interesse público dentro da seara do Direito Ambiental, como, por exemplo, impondo limites à utilização de recursos naturais, por meio do poder de polícia.

Vez que tal poder de polícia é um poder-dever da Administração, sustenta o partido que ele seria indisponível. Assim, alega que

(...) não cabe aos órgãos de fiscalização ambiental – federais ou estaduais – renunciar ao poder de polícia ambiental por opção do poluidor, conforme preveem os dispositivos do decreto. Os órgãos ambientais cuidam de matéria de interesse público, indisponível, executada por meio de processo administrativo e vinculada ao princípio da legalidade. Portanto, a matéria regulada pelo decreto impugnado não admite conciliação ou transação, exceto se autorizada por lei.

De acordo com o partido, ainda, há desvio de finalidade na edição do Decreto. Isto porque, “a pretexto de exercer sua prerrogativa constitucional, o chefe do Executivo busca reduzir os instrumentos de proteção ambiental disponíveis aos agentes fiscalizadores, em claro descumprimento de seu dever legal”.

Em parecer exarado pelo Procurador-Geral da República (PGR) nos autos desta ADPF, é dito que, quanto à alegação de violação ao preceito da separação de poderes (art. 2º, CF), “os dispositivos impugnados não inauguram órgãos públicos (art. 48, XI, c/c art. 84, VI, “a”, da CF), tampouco criam, modificam ou extinguem direitos e obrigações à Administração Pública (art. 37, CF), razões pelas quais merecem ser afastadas as alegações de violação ao princípio da legalidade administrativa”.

Sobre a criação dos Núcleos de Conciliação Ambiental, afirma o PGR que:

As competências do Núcleo de Conciliação Ambiental, descritas no art. 98-A, § 1º, I do Decreto impugnado dizem respeito à realização de análise preliminar da autuação para (i) proceder à convalidação de ofício do auto de infração que ostentar vícios sanáveis ou, ao revés, (ii) declarar-lhe a nulidade, ante a presença de vícios jurídicos insanáveis.

Há, portanto, sintonia com a matriz de princípios jurídico-administrativos presente na Súmula 473/STF, segundo a qual “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Tais atribuições já poderiam ser realizadas por servidor público dotado de competência legal, dado tratar-se de exercício de função administrativa. Da mesma forma, a possibilidade de indicar a aplicação de medidas de caráter acautelador, previstas no art. 101 do Decreto, não inova a ordem jurídica, nem desborda das competências já previstas, inclusive, nos arts. 25 e 72 da Lei 9.605/98.

Quanto à prática de conciliação estabelecida no Decreto, defende o PGR que:

A seu turno, as atribuições constantes do art. 98-A, § 1º, II, do Decreto impugnado dizem respeito à audiência que, apesar do nomen juris conciliação, não consubstanciam efetiva disposição ou transação, quer sobre o dano ambiental eventualmente existente, quer sobre as obrigações de pagar, de fazer e não fazer decorrentes do processo sancionador. O significado jurídico da expressão “conciliação” nos termos do ato impugnado, guarda par com a utilidade e com a continuidade do processo administrativo. Tanto é assim que, nos termos do art. 133, § 1º, da nova redação conferida ao Decreto nº 6.514/2008, frustrada a audiência de conciliação ambiental, inicia-se o transcurso do prazo regular para apresentação da defesa. Quanto aos efeitos possíveis da conciliação ambiental, verifica-se que tanto o desconto para pagamento, quanto o parcelamento do valor da multa e, ainda, a possibilidade de sua conversão em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental encontram respaldo legal e jurisprudencial.

Ao fim, o PGR opinou pelo não conhecimento da arguição e pela improcedência dos pedidos do partido.

## **5.2. ADPF nº 755/2020**

Em outubro de 2020, foi apresentada a ADPF 755/2020 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Rede Sustentabilidade e o Partido dos Trabalhadores (PT). Para relatar e sumarizar as principais alegações trazidas pelos

partidos, serão reunidos abaixo os pontos principais da ADPF, também conforme notícia oficial do próprio STF<sup>95</sup>, partindo-se, também, da análise dos autos da própria ADPF.

Em síntese, alegam os partidos que o Decreto 9.760/2019 paralisou de forma inconstitucional o rito por meio do qual são apuradas as infrações e aplicadas as sanções por crimes ambientais - o processo sancionador ambiental federal -, violando princípios constitucionais como o da legalidade, do devido processo legal, da precaução, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos dos povos indígenas.

Segundo a argumentação do partido, a possibilidade de conciliação no processo administrativo para apuração de infrações ambientais é inconstitucional, vez que a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9605/1988) não autoriza os agentes dos órgãos ambientais a transacionar em relação às infrações administrativas identificadas.

De acordo com os autores, apesar de terem sido lavrados milhares de autos de infração desde a edição do Decreto ( que ocorreu em abril de 2019), teriam sido realizadas apenas cinco audiências de conciliação até o período de proposição da ADPF (outubro de 2020), o que, nas palavras dos partidos, é evidência de que as disposições do decreto atrasaram a conclusão dos processos administrativos, aumentando a possibilidade de prescrição das infrações, que ocorre cinco anos depois da data da infração ou quando a tramitação ficar paralisada por três anos.

Os autores, ao criticarem o tipo de conciliação criado pelo decreto, afirmam que não teria havido inovação legal no sentido da conciliação, e sim aberta uma brecha para que ilegalidades e “perdões indevidos” fossem autorizados por lei. De acordo com os autores:

A apresentação das soluções legais possíveis para o encerramento do processo sancionador já ocorria nas autarquias na fase inicial do processo sancionador, e o Decreto nº 9.760/2019 não inovou nesse sentido. Apresentar as opções de pagamento e a possibilidade de opção pela conversão de multas em serviços ambientais já era feito e não significa conciliar. É prática rotineira nos escritórios do IBAMA e do ICMBio. A dúvida trazida pelo Decreto nº 9.760/2019 é até onde vai esse poder do núcleo de conciliação em decisões sobre questões de ordem pública, uma vez que o decreto não estabelece os limites da prerrogativa, o que é bastante preocupante. Abre-se uma brecha perigosa para que conciliações se transformem numa via de perdões e revogações de autuações ambientais em detrimento do interesse público, a cargo e a critério de pessoas estranhas ao sistema de proteção ambiental, em decisões desmotivadas e espúrias.

---

95 PARTIDOS questionam decreto que altera regras para apuração de infrações ambientais. **Supremo Tribunal Federal**, 23 out. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=453920&tip=UN>. Acesso em 02 jul. 2021.

Os autores também atacam o fato de as sessões de conciliação não serem presididas por servidores do órgão responsável pela lavratura do auto de infração:

[...] o que faz o Decreto nº 9.760/2019 é instituir um processo confuso que pode fomentar um ambiente de cacofonia, desconfiança e desentendimentos entre os servidores das autarquias responsáveis pela instrução e julgamento desses procedimentos administrativos. Ao instalar núcleos de conciliação que não podem ser presididos por servidores do órgão responsável pela lavratura do auto de infração, por um lado o objetivo parece ser gerar uma indefinição capaz de paralisar e impedir o funcionamento do processo sancionador, alcançando o objetivo maior da presente administração que é desorganizar e dismantelar o sistema de proteção ambiental. Nas palavras do Ministro: “passar a boiada”. Por outro lado, o objetivo pode ser criar uma forma de encerrar processos de forma sumária e por pessoas estranhas aos órgãos ambientais, em detrimento do interesse público.

Concluem os autores dizendo que:

Por todo o exposto, sob o suposto rótulo da conciliação, implantou-se na fase inicial do processo sancionador uma abertura para o cancelamento de autos e outras decisões favoráveis a possíveis infratores, num momento em que o processo ainda não está devidamente preparado e instruído, sem critérios aparentes e por pessoas de fora do sistema de proteção ambiental. Criou-se, também, uma dilação de prazo ou a completa paralisação do processo, tudo para postergar ainda mais a decisão final. Na realidade, conciliação não parece ser a melhor e mais precisa denominação para a etapa introduzida no Decreto nº 6.514/2008 pelo Decreto nº 9.760/2019.

Ao pedir tutela de urgência para suspender a eficácia do decreto, os partidos dizem que, com o desmatamento na Amazônia Legal alcançando níveis críticos, e com o registro de queimadas sem precedentes no Pantanal, além do aumento das invasões e de violações de direitos em terras indígenas, “a paralisação e inviabilização do processo sancionador contribuem direta e decisivamente para o avanço dessa destruição”.

Ao se manifestar sobre esta ADPF, o PGR limitou-se a repetir os argumentos trazidos do âmbito da ADPF 592/2019, os quais já foram relatados acima.

### **5.3. A Negociação no caso do Desastre de Brumadinho**

Como visto anteriormente, o Termo de Ajustamento de Conduta geralmente implica uma tratativa direta entre as partes; no caso dos conflitos ambientais, isso geralmente ocorre entre o infrator e o ente legitimado para firmar o TAC. Não raro são deixados de lado aqueles que diretamente foram afetados pelas atividades do infrator, e isso gera consequências graves e negativas para a efetividade das reparações estipuladas no acordo.

Recentemente, firmou-se no Brasil o que ficou conhecido como um dos maiores acordos de reparação ambiental do mundo, entre a mineradora Vale e o Estado de Minas Gerais, a Defensoria Pública de Minas Gerais, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o Ministério Público Federal, referente ao desastre ocorrido pelo rompimento da barragem do Córrego do Feijão. O rompimento devastou, sobretudo, o município de Brumadinho/MG<sup>96</sup>.

O acordo firmado previu o pagamento de 37,68 bilhões de reais pela Vale, a ser utilizado de diversas formas em prol da recuperação dos prejuízos socioambientais causados pelo acidente.

Apesar do vultoso valor, diversos entes se insurgiram contra o acordo, alegando, principalmente, que os grupos afetados pelo desastre não foram ouvidos durante as tratativas e, portanto, as soluções encontradas não contemplaram as suas reais necessidades.

Tal fato, inclusive, ensejou o ajuizamento da ADPF nº 790/21 pela Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (ANAB), Movimento pela Soberania Nacional na Mineração (MAM), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido dos Trabalhadores (PT).

De acordo com as alegações trazidas na ADPF, durante o processo de negociação, foram realizadas sete audiências de conciliação entre os meses de outubro de 2020 e janeiro de 2021, e todas foram feitas sem a participação de qualquer uma das representações dos atingidos pelo rompimento da Barragem de Córrego do Feijão em Brumadinho-MG, contando apenas com a presença de instituições do sistema de justiça, o Estado de Minas Gerais e a mineradora Vale.

Ainda segundo a ADPF, os atingidos não tiveram nem mesmo acesso aos autos da negociação. A partir de 04 de novembro de 2020, com a negociação tendo passado a ocorrer no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da 2ª Instância do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, foi decretado segredo de justiça aos autos, de modo que aos atingidos também foi vedado o acesso ao conteúdo das discussões realizadas durante o processo de negociação.

---

96 A íntegra do termo de compromisso pode ser acessada aqui: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/8D/20/B5/1A/87D67710AAE827676ECB08A8/Minuta%20versao%20final.pdf>

A partir do fechamento do acordo e da divulgação de seu conteúdo, as vítimas afirmam que os seus reais interesses não foram levados em consideração, e se insurgiram contra o instrumento firmado.

Tal acordo, tão significativo não só para o Brasil, mas relevante até mesmo a nível mundial, haja vista a sua dimensão, flagrantemente desrespeitou um dos princípios básicos da autocomposição, qual seja, o de levar em consideração as necessidades de todas as partes envolvidas no conflito.

Ao restringir o acesso e não ouvir as vítimas diretas envolvidas no desastre, o acordo firmado apresentou-se com características de uma solução adjudicatória.

Lembremos, nesse sentido, o que traz Grinover<sup>97</sup> ao discorrer sobre a justiça conciliativa, afirmando que a sentença imposta no processo judicial nem sempre alcança a pacificação entre as partes, pois, via de regra, apenas determina, de forma autoritária, a regra que deve prevalecer na relação. Tal solução tem grandes chances de desagradar a parte vencida, a qual costuma se insurgir pelos meios recursais possíveis.

O que se viu no caso do desastre de Brumadinho foi bastante similar ao narrado por Grinover. Ao não ouvir os envolvidos, estes não tiveram suas necessidades contempladas no acordo, e, agora, insurgem-se contra ele - como por meio da ADPF aqui tratada.

O que o caso de Brumadinho mostra é que a utilização dos meios consensuais de resolução de conflitos deve atender àquilo que está na base de sua formulação - o consenso. Ignorar os preceitos básicos das tratativas consensuais apenas traveste uma solução adjudicatória, deixando-a mais célere, mas não atende ao seu objetivo maior, que é a pacificação social.

O modo com o qual se operaram as tratativas do acordo foram, inclusive, contra um dos princípios básicos da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992 - notadamente um dos documentos mais importantes sobre a proteção do meio ambiente a nível internacional.

Em seu princípio de número 10, é trazido que:

---

97 GRINOVER, Os fundamentos da justiça conciliativa, cit., p. 2-3.

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

De acordo com Rodrigues<sup>98</sup>, a publicidade da negociação e a faculdade de terceiros interessados participarem dela devem ser respeitadas pelo próprio princípio democrático que deve reger o tema. Ao restringir o acesso à negociação em um ato de clara importância e interesse sociais, tira-se da sociedade a possibilidade de exercer o controle sobre a negociação, o que acaba por deslegitimá-la.

Em suma, o acordo de Brumadinho mostrou-se como um grande processo fechado e autoritário, indo contra os princípios mais básicos das soluções consensuais. Até a finalização da escrita do presente trabalho, a ADPF narrada ainda estava em tramitação. A solução que deverá ser encontrada pelo Supremo Tribunal Federal é de grande importância para pautar as próximas composições ambientais, e, sem dúvidas, deverá ser objeto de análise crítica por todos que se debruçam ao estudo do tema.

---

98 RODRIGUES, Geisa de Assis. **A ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 300.



## 6. CONCLUSÃO

Como analisado no início do trabalho, a adoção dos métodos consensuais de resolução de conflitos no Brasil mostra-se de extrema importância por diversos fatores. Os dois de maior destaque, pode-se dizer, são: (1) a diminuição do extremado número de litígios que vão parar na Justiça e fazem crescer a fila de processos, causando inexorável lentidão na resolução das demandas; e (2) a obtenção de uma solução consensual, levando em consideração o fato de que a resolução obtida de forma adjudicada, via sentença, a depender do tipo de litígio, tende a não satisfazer completamente as partes, vez que designará sempre um vencedor e um perdedor - e este último, via de regra, não ficará satisfeito com a resolução.

Apesar disso, a utilização dos meios consensuais de resolução de conflitos pela Administração Pública foi, durante muito tempo, colocada em xeque pela doutrina, que usava de argumentos como a indisponibilidade do bem público para defender que todos os conflitos envolvendo a Administração teriam de ser solucionados pelo Poder Judiciário. Tal ideia, como trazido neste texto, já pode ser considerada superada.

Hoje, é grande o número de leis que expressamente autorizam a utilização dos meios consensuais pela Administração Pública. Além disso, a doutrina, nos últimos anos, desenvolveu de forma ampla a tese de que os direitos ditos indisponíveis não necessariamente também serão intransigíveis. Ou seja, tanto pela legislação quanto pela doutrina, a ideia de que os litígios envolvendo a Administração não poderiam ser tratados por vias consensuais não parece ser mais acolhida no Direito brasileiro.

Nesse sentido, em relação ao bem ambiental, também se sofria limitações quanto à possibilidade de ser tratado pelas vias consensuais os litígios que envolvem a matéria, visto que ela tem natureza de bem indisponível e difuso. Mas, acompanhando a tendência dos litígios envolvendo a Administração Pública de forma geral, hoje, já nos parece que tal limitação, se não se encontra completamente superada, está em vias de o ser.

Importante é ressaltar, nesse ponto, que tratar os direitos indisponíveis por vias consensuais não implica renunciá-los. Do contrário, o que se vê na utilização dos meios consensuais em matéria ambiental é que a composição pode gerar maior efetividade à proteção ambiental, haja vista que o que se busca com a transação são acertos, sobretudo, em relação ao tempo e ao modo das obrigações legais, de maneira a melhor tutelar o bem

ambiental. Assim, evitam-se os percalços que uma ação judicial pode trazer, notadamente quanto à sua demora de tramitação.

Desse modo, a utilização das vias consensuais de resolução de conflitos, uma vez observadas todas as suas particularidades e exigências legais, não só é aceita hoje pela legislação e pela maior parte da doutrina, mas também oferece flagrantes benefícios à tutela do meio ambiente. A experiência conseguida pelo Estado de São Paulo, por meio do Programa Estadual de Conciliação Ambiental, ainda que passível de críticas e aprimoramentos, é grande exemplo dos benefícios que podem ser conseguidos em matéria ambiental pela utilização das vias consensuais nos litígios.

No entanto, para conseguir todos os potenciais benefícios na tratativa dos litígios ambientais pela via consensual, é imperativo que a Administração Pública e o Poder Judiciário estruturem programas e procedimentos que sejam efetivos e que se adequem à realidade local e à realidade de cada litígio - o que nem sempre ocorre.

Como analisado no decorrer do trabalho, pode-se considerar que, hoje, o símbolo máximo da inadequação de tais programas e procedimentos é a criação dos Núcleos de Conciliação Ambiental, por meio do Decreto Federal nº 9.760/2019. A má estruturação do programa de conciliação ambiental federal, no lugar de trazer todos os benefícios que seriam esperados da prática, gerou um entrave gigantesco na resolução das autuações ambientais, além de embutir previsões que não se adequam às finalidades do instituto da conciliação. Não à toa, a conciliação ambiental federal causou indignação a ponto de justificar o ajuizamento de duas ADPFs e diversas manifestações sociais contra a ação.

Mesmo quando as tratativas acontecem sob a tutela do Judiciário, caso as premissas inerentes à resolução consensual não sejam aplicadas, o que se conseguirá será uma solução deficiente, com potenciais vícios, que podem não ser de ordem processual, mas que, sem dúvida, serão de ordem social, como é o caso do acordo conseguido no âmbito do desastre de Brumadinho.

Em resumo, o que se verifica é que, indubitavelmente, houve grande avanço nos últimos anos no que diz respeito ao reconhecimento dos benefícios da utilização das práticas consensuais em matéria ambiental e na ampliação da sua utilização pelo Estado. No entanto, é notória a existência de um amplo caminho de aprimoramento que ainda precisa ser percorrido

tanto pelo Poder Judiciário quanto pelos órgãos ambientais no que concerne à utilização dos métodos da conciliação, mediação e negociação.

É necessário que os procedimentos traçados para a utilização dos meios consensuais se adequem à importância da matéria ambiental, buscando envolver a maior quantidade possível de atores nas discussões, de modo a dar ênfase na natureza difusa do meio ambiente. Também se faz necessária uma melhor compreensão, sobretudo, dos institutos da mediação e da conciliação, e o que eles implicam na prática. Caso contrário, o que se terá serão procedimentos sobremaneira limitados, que carregam apenas a nomenclatura de conciliação ou mediação, mas que, na prática, não trazem as premissas destes institutos.

De maneira sumariada, o que as pesquisas realizadas neste trabalho demonstraram foi:

1) Pode-se dizer que, hoje, no Direito brasileiro, não há óbices que impeçam a prática da mediação, da conciliação e da negociação em matéria ambiental, uma vez que sejam respeitados todos os limites legais e especificidades da prática. Indo além, pode-se dizer que há um expresse encorajamento doutrinário e legal em prol do uso dos métodos consensuais;

2) Nos últimos anos, houve um aumento significativo no interesse da Administração no que tange à utilização dos meios consensuais para a resolução de conflitos ambientais. A implantação dos programas de conciliação no Estado de São Paulo e a nível federal, além de outras práticas de mediação e conciliação, que ocorrem em outras localidades do Brasil, como no exemplo trazido do CEDIMA, são retratos desta realidade;

3) Alguns dos exemplos de utilização de técnicas consensuais em matéria ambiental estudadas, principalmente no que se refere à conciliação, fogem, em maior ou menor grau, dos preceitos básicos da técnica. Por todo o exposto neste trabalho, é notória a importância de haver uma melhoria qualitativa nos procedimentos, que muitas vezes se demonstram deficientes ou se afastam da essência da consensualidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Domitila Duarte. Natureza Jurídica do Bem Ambiental. **Revista Científica Semana Acadêmica** v. 01, n. 54, p. 01-18, abr. 2014. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/natureza-juridica-do-bem-ambiental>. Acesso em 21 mar. 2021.

AZEVEDO, André Gomma (org.). **Manual de Mediação Judicial**. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD), 2009.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e Arbitragem**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

BARROSO, Luis Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. **Rev. Dir. Proc. Geral**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 41-75, 1992. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=ODYyOQ%2C%2C#:~:text=%22Art.,as%20presentes%20e%20futuras%20gera%C3%A7%C3%B5es.%22>. Acesso em 10 mar. 2021.

BONIZZI, Marcelo José Magalhães. Arbitragem e Estado: Ensaio sobre o litígio adequado. **Revista de Arbitragem e Mediação**, v. 45, p. 155-174, abr./jun. 2015.

BONIZZI, Marcelo José Magalhães; ALVES, Marcus Vinicius Armani. Breve análise dos meios alternativos de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública no Brasil e em Portugal. In: MOREIRA, António Júdice et al (coord). **Mediação e arbitragem na administração pública: Brasil e Portugal**. São Paulo: Almedina, 2020.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **Portaria Institui o Núcleo de Conciliação Ambiental**, 14 ago. 2019. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10484-portaria-institui-o-nucleo-de-conciliacao-ambiental> . Acesso em 20 abri. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1998.

BRASIL. Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019. Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e

estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 11 abr. 2019.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta nº 2, de 29 de janeiro de 2020. Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, edição 21, p. 102, 30 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.938/81, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 02 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. 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 e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei nº 8.078/90, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 13 fev. 1998.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ) – 4ª Turma. Recurso Especial (REsp) nº 1.379.954/SP. Recorrente: Cattalini Transportes Ltda. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Luís Felipe Salomão. Brasília, 22 de maio de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 592/2019. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 13 de junho de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 755/2020. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 22 de outubro de 2020.

BRITO, Daguiete Maria Chaves et al. Conflitos socioambientais no século XXI. **PRACS**: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, Macapá – AP, n. 4, p. 51-58, dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/371>. Acesso em 10.01.2021. Acesso em 10 fev. 2021.

CABRAL, Antonio do Passo. As convenções processuais e o termo de ajustamento de conduta. In: ZANETI JR, Hermes (coord.). **Processo Coletivo**. Coleção Repercussões do Novo CPC – v. 8. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 319-332.

CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): “mediação sem mediador”. **Revista de Processo**, São Paulo v. 259. set. 2016 Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.259.18.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.259.18.PDF) . Acesso em 13 fev. 2021.

COELHO, Hamilton Antonio. O bem ambiental, sua propriedade e os tribunais de contas. **Revista TCEMG**, Belo Horizonte – MG, p. 35-58, jul./set. 2012. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1604.pdf> . Acesso em 22 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório Justiça em Números 2020**: ano-base 2019. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf> . Acesso em 07 mar. 2021.

DAUDT D'OLIVEIRA, Rafael Lima. **A simplificação no direito administrativo e ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: Autocomposição em Direitos Coletivos. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coords.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Coleção Grandes Temas do Novo CPC – v. 9. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

ERNANDORENA, Paulo Renato. Resolução de conflitos ambientais no Brasil: do patriarcal ao fraternal. **Estud. soc.**, Hermosillo, v. 20, n. 40, p. 11-30, dez. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S018845572012000200001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S018845572012000200001&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 22 mar. 2021.

FAGET, Jacques. **Médiations**. Les ateliers silencieux de la démocratie. Toulouse, França: Editora Érès, 2010.

FISS, Owen M. **Direito como razão pública**: processo, jurisdição e sociedade. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2017.

GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação e Judiciário no Brasil e nos EUA**: condições, desafios e limites para a institucionalização da mediação no Judiciário. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

GEVARTOSKY, Hannah. **Meios consensuais e a solução de conflitos ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Departamento de Direito Processual. São Paulo, 2018.

GOMES, Orlando. **Introdução ao direito civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (coord.). **Mediação e gerenciamento do processo**: revolução na prestação jurisdicional. São Paulo: Atlas, 2007.

HANDLER, Martina et al. **Promoting environmental mediation as a tool for public participation and conflict resolution**: a comparative analysis of case studies from Austria,

Germany and CEE countries. Final report. Szentendre, Hungria: Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2004.

IBAMA Realizou Apenas 5 Audiências de Multas das Mais de 7 mil Agendadas desde Abril de 2019. **Revista do Globo Rural**, 22 out. 2020. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/2020/10/ibama-realizou- apenas-5-audiencias-de-multas-das-mais-de-7-mil-agendadas-desde-abril-de-2019.html>. Acesso em 10.04.2021. Acesso em 10 mai 2021.

JOSÉ-MARIA, Dioclides. A natureza jurídica do bem ambiental previsto na constituição federal de 1988: Interesse público, patrimônio público, patrimônio coletivo ou bem difuso? **RVMD**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 1-46, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/5488> . Acesso em 22 fev. 2021.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. Ministério Público e Mediação - A experiência da Câmara de Mediação de Conflitos Ambientais de Nova Lima. **Rede - Revista Institucional do Ministério Público de Minas Gerais**, v. IX, n. 22 mar. 2014.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira; ASSUMPÇÃO, Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia. Mediação de conflitos socioambientais: metodologia aplicada para prevenção e resolução de conflitos em convênio com o ministério público de Minas Gerais. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (coords). **Mediação de Conflitos**: para iniciantes, praticantes e docentes. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 593-609.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: Do individual ao coletivo extrapatrimonial: Teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. Reparação do dano ambiental: considerações teóricas e normativas acerca de suas novas perspectivas e evolução. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/arquivos/File/bacias\\_hidrograficas/3\\_Doutrina/Artigo\\_Ambiental\\_Reparacao\\_Dano\\_1.pdf](https://site.mppr.mp.br/arquivos/File/bacias_hidrograficas/3_Doutrina/Artigo_Ambiental_Reparacao_Dano_1.pdf) . Acesso em 10 abr. 2021.

LITTLE, Paul Elliot. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **A difícil sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.



MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação Estatal e Interesses Públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINS, Humberto. Pensar sobre os métodos consensuais de solução de conflitos. **Consultor Jurídico**, 24 jun. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-24/direito-civil-atual-pensar-metodos-consensuais-solucao-conflitos>. Acesso em 15 fev. 2021.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito do Ambiente** (Livro Eletrônico). 5ª Edição. E-Book baseado na 12ª Edição impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PARTIDO questiona decreto que altera regras de processo administrativo ambiental. **Jusbrasil**, jun. 2020. Disponível em <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/721704378/partido-questiona-decreto-que-altera-regras-de-processo-administrativo-ambiental>. Acesso em 01 jul. 2021.

PARTIDOS questionam decreto que altera regras para apuração de infrações ambientais. **Supremo Tribunal Federal**, 23 out. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=453920&tip=UN>. Acesso em 02 jul. 2021.

POPULAÇÃO mundial deve chegar a 9,7 bilhões de pessoas em 2050, diz relatório da ONU. **Nações Unidas Brasil**, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/populacao-mundial-deve-chegar-a-97-bilhoes-de-pessoas-em-2050-diz-relatorio-da-onu/>. Acesso em 18 set. 2020.

PROGRAMA Estadual de Conciliação Ambiental Apresenta Balanço de 2015. **Portal da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente**, 12 jan. 2016. Disponível em:

<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2016/01/programa-estadual-de-conciliacao-ambiental-apresenta-balanco-de-2015/> . Acesso em 20 abr. 2021.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **A ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SALLES, Carlos Alberto de. A indisponibilidade e a solução consensual de controvérsias. In: PASTORE, Ana Claudia Ferreira. **Justiça Federal:** inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

\_\_\_\_\_. Mecanismos Alternativos de Solução de Controvérsias e Acesso à Justiça: a inafastabilidade da Tutela Jurisdicional recolocada. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Processo e Constituição:** Estudos em Homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: RT, 2006, p. 779-792.

SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB). **Atendimento Ambiental.** Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cfb/infracao-ambiental/conciliacao-ambiental/atendimento-ambiental/>. Acesso em 12 abr. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB). **Conduta Ambiental Legal.** Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cfb/infracao-ambiental/conciliacao-ambiental/conduta-ambiental-legal/>. Acesso em 14 abr. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB). **Programa Estadual de Conciliação Ambiental.** Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cfb/infracao-ambiental/conciliacao-ambiental/#:~:text=O%20Programa%20Estadual%20de%20Concilia%C3%A7%C3%A3o,aos%20Autos%20de%20Infra%C3%A7%C3%A3o%20Ambiental>. Acesso em 12 abr. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB). **Programa Estadual de Conciliação Ambiental 2014-2018.** Disponível em: [https://smastr16.blob.core.windows.net/consema/2019/06/4-programa-de-conciliacao-2014\\_2018-cfb-marcon.pdf](https://smastr16.blob.core.windows.net/consema/2019/06/4-programa-de-conciliacao-2014_2018-cfb-marcon.pdf). Acesso em 12 abr. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 60.342, de 4 de abril de 2014. Dispõe sobre o procedimento para a imposição de penalidades, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SEAQUA, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo:** seção 1, São Paulo, SP, 4 abr. 2014.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA nº 05, de 10 de janeiro de 2017. Institui o Painel sobre Sistemas Agroflorestais (SAF), e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo:** seção I, São Paulo, SP, p. 70, 14 jan. 2017.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA). Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB). **Dados referentes ao Programa Estadual de Conciliação Ambiental:** informações extraídas do Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGAM). São Paulo: SIMA/CFB, 2020. Disponível em: [https://smastr20.blob.core.windows.net/fiscalizabiodiversidade/sites/252/2020/07/relatorio\\_programaconciliacao\\_2014a2019.pdf](https://smastr20.blob.core.windows.net/fiscalizabiodiversidade/sites/252/2020/07/relatorio_programaconciliacao_2014a2019.pdf). Acesso em 14 abr. 2021.

SILVA, Érica Barbosa e. **Conciliação Judicial**. 1ª ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013.

SILVA, Érica Barbosa e; TARTUCE, Fernanda. A conciliação diante da política judiciária de tratamento adequado de conflitos. In: TUCCI, José Rogério Cruz e; RODRIGUES, Walter Piva; AMADEO, Rodolfo da Costa Manso Real (coord.). **Processo Civil:** Homenagem a José Ignacio Botelho de Mesquita. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 60-78. Disponível em: [www.fernandatartuce.com.br/artigosdaprofessora](http://www.fernandatartuce.com.br/artigosdaprofessora). Acesso em 23 nov. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira. **Mediação de conflitos ambientais:** um novo caminho para a governança da água no Brasil? Curitiba: Juruá, 2010.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Cíveis**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Grupo Editorial Nacional, 2018.

VENTURI, Elton. Transação de Direitos Indisponíveis? **Revista de Processo**, São Paulo, v. 251, jan. 2016. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_)

servicos\_produtos/bibli\_boletim/bibli\_bol\_2006/RPro\_n.251.16.PDF. Acesso em 01 mai. 2021.

WATANABE, Kazuo. A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord.). **Mediação e gerenciamento do processo**: revolução na prestação jurisdicional. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. Modalidade de Mediação. **Série Cadernos do CEJ**, n. 22 (Seminário Mediação: Um Projeto Inovador), p. 42-50, 2003. Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos/Eventos/Texto---Modalidade-de-mediacao---Kazuo-Watanabe.pdf> . Acesso em 20 mar. 2021.