**PARA ALÉM DA CELEBRAÇÃO DE TERMOS DE ACORDO: O EMPREGO DE MECANISMOS DE CONSENSUALIDADE AMPLA PELA ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL COMO FORMA DE INTRODUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS PRÁTICAS CONSENSUAIS E DE PREVENÇÃO, ATENUAÇÃO OU SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS ENVOLVIDOS NOS CONFLITOS AMBIENTAIS**

Goiânia

2023

**Resumo**

No presente trabalho, defende-se uma gradual introdução de práticas de consensualidade ampla no manejo dos conflitos ambientais, ainda que em contextos tradicionalmente marcados pela litigiosidade. Visa-se, com isso, ao estabelecimento de diálogos que sirvam como ferramentas de aclimatação das instituições e agentes a um relacionamento mais dialógico e funcional, ainda que deles não resultem, propriamente, a celebração de um termo de acordo com eficácia executiva.

1. **Novos paradigmas de atuação administrativa, excesso de judicialização e métodos adequados de solução de conflitos**

Sobretudo a partir do advento da Constituição Federal de 1988, centrada na primazia do indivíduo e na efetividade dos direitos fundamentais, foram sendo impostas, paulatinamente, mudanças à forma de exercício da função administrativa.

Historicamente alicerçado em modelos rígidos e estruturas hierárquicas, no formalismo e nos procedimentos, passou o Direito Administrativo a incorporar novas teorias e concepções, mais democráticas e dialógicas, que forneceram sustentação teórica a uma nova forma de atuação estatal. O foco passou a ser, gradualmente, a entrega de resultados efetivos à população, mediante o adequado tratamento das demandas sociais.

A par dessas transformações, outro fenômeno passou a ganhar força: o excesso de judicialização de assuntos públicos e privados[[1]](#footnote-1). Segundo o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, “o fenômeno tem causas múltiplas”, que podem ser explicadas em âmbito mundial ou pelo modelo institucional brasileiro (BARROSO, 2009, p. 12).

Conforme o entendimento do Ministro, são causas da judicialização: o processo de redemocratização brasileiro, a constitucionalização abrangente e o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade (BARROSO, 2009, p. 12-13). Pode-se acrescentar a isso a facilitação de acesso ao Poder Judiciário (por meio da previsão e instalação dos Juizados Especiais, por exemplo), assim como a ampliação do número de bacharéis em Direito.

Nesse cenário, tem se difundido a adoção de meios adequados de solução de conflitos, que afastam do Estado-Juiz a exclusividade na solução de controvérsias e atribuem poder às próprias partes em conflito ou a um terceiro por elas indicado, com capacidade de vinculação. Registre-se que, neste trabalho, será adotada expressão *meios adequados* de solução de controvérsias, por ser mais ampla do que *meios alternativos* e desvinculada da noção de que haveria uma via principal (Poder Judiciário) e outras vias alternativas.

Dentre os métodos adequados de solução de controvérsias, incluem-se a mediação, a conciliação e a arbitragem. As duas primeiras têm em comum a característica da prevalência da autocomposição, enquanto, na última, a ideia da heterocomposição se destaca, pois, apesar de geralmente haver um consenso prévio entre as partes sobre a adoção do procedimento, o mérito do conflito será resolvido por um terceiro imparcial, assim como ocorre no Poder Judiciário.

Por meio do art. 1º, §1º, da Lei federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, o legislador, ao prever que “a administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”, colocou fim ao debate sobre a possibilidade jurídica de adoção desse método de solução de conflitos pela Administração Pública, não obstante o fato de suas particularidades ainda despertarem diversas discussões. O presente trabalho, porém, aprofundar-se-á no emprego de métodos consensuais de conflitos – conciliação e mediação –, em razão de seu tema e de sua limitada extensão.

Nos termos do art. 3º, §2º, do Código de Processo Civil de 2015, “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”, estabelecendo o §3º do mesmo dispositivo que “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”.

O art. 165 do referido Código traz a lume a diferenciação entre conciliação e mediação, adotando como critérios a existência ou inexistência de vínculo anterior entre as partes e a possibilidade ou não de o agente intermediador propor soluções para a lide. Já o art. 166 elenca os princípios que regem a conciliação e a mediação, a saber: independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada.

Todavia, a diferenciação entre conciliação e mediação adotada na legislação processual brasileira não é unânime entre os doutrinadores. Nesse contexto, Padilha *apud* Souza (2015, p. 63) ressalta que há duas concepções sobre a mediação, sendo que uma delas aproxima o instituto da conciliação:

Indo além da questão normativa, deve-se fazer referência, por fim, às diferentes concepções que embasam a ideia de mediação, que se distinguem, basicamente, em duas vertentes: a) aquela que vê a mediação apenas como a técnica voltada à obtenção de um acordo, encerrando assim o conflito (caso em que ela muito se assemelha à conciliação); e b) aquela que concebe a mediação como técnica que, a par de possibilitar a solução do conflito, deve possibilitar às partes que aprendam com ele a se relacionar melhor, superando as posturas que levaram ao surgimento daquele conflito e evitando, assim, que venham a se envolver em novos conflitos da mesma natureza. [...]

De todo modo, o fato é que, a partir do sopesamento das vantagens comparativas ao modelo clássico de solução pela via da jurisdição estatal, e em sendo o Poder Público um dos maiores litigantes habituais, os métodos consensuais passaram a ganhar notabilidade como métodos efetivos de resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública.

Economia de tempo e de recursos materiais, menor desgaste relacional entre as partes envolvidas, obtenção de soluções técnica e/ou juridicamente mais adequadas ao caso concreto, projeções realistas quanto a prazos e formas de execução e maior engajamento das partes envolvidas foram alguns dos benefícios que impulsionaram o manejo de referidas práticas na seara administrativa, conforme destaca Moreira Neto (2003, p.145):

É inegável que o consenso como forma alternativa de ação estatal representa para a Política e para o Direito uma benéfica renovação, pois contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evitam os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

Por se desenvolverem no bojo do atuar administrativo e, por isso, estarem compreendidos no exercício da função administrativa, os meios consensuais de resolução de controvérsias haverão de ter como finalidade, sempre, a efetivação do interesse público, fim último da própria existência do Estado Democrático.

Registre-se, aliás, que mesmo o conceito de interesse público, pilar comum aos diversos ramos jurídicos do direito público, passou por transformações. É que, nessa atuação administrativa contemporânea, mais adaptada às exigências e aos desafios da sociedade globalizada e interconectada, difundiu-se o entendimento de que a noção de interesse público deve resultar de um processo dinâmico de análise das circunstâncias fáticas e jurídicas apresentadas no caso concreto[[2]](#footnote-2), distanciando-se de pré-concepções estanques e rígidas.

Passou, portanto, a perder espaço a ideia de um interesse público preexistente, isolado de todos os demais interesses e a eles superior, com status de entidade. Identificar o interesse público envolvido em um dado contexto passou a compreender, necessariamente, um processo de avaliação do macro-conjunto dos interesses envolvidos e das consequências, quantitativas e qualitativas, de cada um dos possíveis caminhos a serem seguidos. Segundo Palma (2015, p.170):

(...) A definição *ex ante* do interesse a prevalecer abstratamente em qualquer situação de conflito envolvendo a Administração Pública vai de encontro à própria finalidade do direito administrativo, consistente na garantia dos direitos dos administrados contra a autoridade estatal. Todos os interesses constatados no caso concreto devem ser objeto de ponderação, para que a Administração Pública determine, racionalmente e de forma motivada, o interesse que deve prevalecer, em detrimento dos demais.

Segundo Couto Filho (2022, p.174), o interesse público pode ser definido como o anseio de “satisfação de uma necessidade social ou estatal considerada relevante à sua época, podendo ser encontrado nos fragmentos comuns extraídos de alguns interesses privados juridicamente protegidos”.

Nesse contexto, a doutrina faz referência a dois tipos de interesses públicos: o interesse público primário, que é aquele interesse público propriamente dito, decorrente dos anseios sociais, e o interesse público secundário, que está relacionado, para a maioria dos doutrinadores, ao interesse patrimonial estatal do ente federativo ou das pessoas jurídicas de direito público (COUTO FILHO, 2022, p. 175).

Ora, existindo dois interesses públicos, abre-se a possibilidade de eventual colisão entre eles. Por isso mesmo, segundo Couto Filho, em entendimento cuja lógica pode ser aplicada às Procuradorias de Estado, a Advocacia-Geral da União foi criada pela Constituição Federal de 1988 para defender os interesses públicos primários e secundários, possibilitando ao Ministério Público se dedicar à defesa do interesse público primário:

Antes da CF/88, tanto a União quanto a sociedade eram defendidas pela Procuradoria-Geral da República, ou seja, não raro dois procuradores da República estavam em lados opostos da lide defendendo interesses públicos colidentes. Atualmente, os interesses primários e secundários são defendidos pela Advocacia-Geral da União e os interesses primários pelo Ministério Público. O Estado deve sempre defender tanto o interesse primário quanto o interesse secundário, mas, em algumas situações, pode haver antagonismo. (COUTO FILHO, 2022, p.176)

Além disso, o jurista diferencia o interesse público do interesse coletivo, pois “não se pode afirmar que o anseio de apenas um grupo, de uma categoria ou de uma classe confunda-se necessariamente com um anseio social ou estatal” (COUTO FILHO, 2022, p.178), e também traz à baila a discussão sobre a prevalência do interesse público sobre os direitos fundamentais:

Em relação aos direitos fundamentais, a análise é mais complexa, pois aqueles não encontram limite no interesse público primário nem no interesse público secundário; ao contrário, é o interesse público que encontra limite nos direitos fundamentais, conforme pode ser notado, inclusive, no discurso dos defensores da inoponibilidade da reserva do possível à efetivação de direitos fundamentais. (COUTO FILHO, 2022, p.180)

Nesse contexto, ele conclui que “a supremacia do interesse público sobre o interesse privado deve curvar-se a dois controles: o parâmetro de confrontação com os direitos fundamentais e o parâmetro de relevância do direito individual” (COUTO FILHO, 2022, p.191), ponderando que, apesar de a existência da supremacia do interesse público não ser negada, ela não pode ser absoluta.

Apesar das vantagens das práticas consensuais, naturalmente nem todos os litígios serão passíveis de submissão a métodos de autocomposição.

Mesmo sendo possível atestar, a partir desses novos paradigmas de atuação administrativa, a existência de um poder-dever da Administração[[3]](#footnote-3) quanto à utilização de meios consensuais de solução de conflitos, haverá aqueles que apenas ou que melhor serão solucionados pela via dos métodos adjudicatórios, como a arbitragem ou a jurisdição estatal.

Para além da natureza dos direitos envolvidos, diversas outras variáveis podem impactar a tomada de decisão por um ou outro método, como a ausência de interesse de umas partes em autocompor, elevada assimetria de informações ou mesmo alta sensibilidade política ou econômica. É, portanto, de crucial importância proceder-se a uma acurada e fiel análise de todas as características do conflito e das vias de solução passíveis de escolha, com suas vantagens e desvantagens, conforme ressalta Souza (2012, p. 175):

Tendo em vista, como decorrência do princípio da razoável duração do processo, ser obrigação do Estado adotar meios tendentes à celeridade do processo administrativo e judicial, faz-se necessário que, em todo e qualquer conflito, ao invés da tendência institucionalizada no serviço público de se presumir que o Poder Público não comete erros e que a todo agente público cabe defender, com unhas e dentes, cada um dos seus atos pretéritos, seja efetivamente realizada uma análise fática e jurídica da pretensão do cidadão ou ente privado, a fim de identificar, de forma responsável e criteriosa, as situações em que é conveniente ou mesmo obrigatório transigir.

Nesse contexto, não são necessários muitos esforços para se visualizar a importância do comprometimento da advocacia pública e privada com uma análise racional e realista do conflito apresentado, a partir do que será possível definir, estruturar e conduzir um método de solução adequado, capaz de entregar a melhor resultado com menores custos.

Segundo Freitas (2017, p.28), a advocacia, se exercida de forma ética e proba, encontra-se deontologicamente preordenada à prevenção e à solução dos litígios, sempre que possível de maneira extrajudicial[[4]](#footnote-4). Evitar um processo litigioso, longo e desgastante traz vantagens também aos causídicos, as quais são, inclusive, potencialmente capazes de compensar eventual diminuição verificada no montante percebido a título de honorários, já que, ao final, tais vantagens convertem-se também em dinheiro[[5]](#footnote-5).

Em se tratando de Administração Pública, a Advocacia Pública, função essencial à justiça, assume um papel de destaque nesse processo de análise e identificação das características dos conflitos e dos interesses envolvidos, assim como na tomada de decisão acerca da via escolhida para a pacificação desejada.

Nos termos do art. 132 da Constituição Federal de 1988, às Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, cabe o exercício da “representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”. Em razão disso, tanto conflitos já judicializados, quanto aqueles ainda sem judicialização, pendentes de orientação jurídica e de decisão administrativa, passam pelas análises dos(as) Procuradores(as), oportunidades nas quais será possível o proferimento de juízo avaliativo a respeito do tratamento consensual ou litigioso de determinada controvérsia.

Referida atuação institucional restou prestigiada pela Lei federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que possibilitou aos entes federativos a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, com competência para “dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública”, “ avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público” e “promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta”.

1. **Conflitos ambientais e consensualidade administrativa: dupla fonte de desafios**

Passados oito anos do advento do Código de Processo Civil de 2015 e da Lei federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015, os quais sepultaram quaisquer dúvidas a respeito da juridicidade da aplicação de técnicas e do emprego de meios consensuais para resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública, esse novo paradigma de atuação ainda é uma realidade desafiadora e até mesmo distante na maior parte dos entes federativos brasileiros.

Segundo Souza (2015, p. 332), apesar de o princípio democrático, o princípio do acesso à justiça e o princípio da eficiência, insculpidos nos arts. 1º, 5º, XXXV, e 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, serem os fundamentos jurídico-constitucionais para a adoção dos métodos consensuais pelo Poder Público, ainda se constata uma “ausência de regras específicas que considerem o regime jurídico próprio daquele que é, de longe, o maior litigante em juízo neste país: o Poder Público” (SOUZA, 2015, p. 56).

De fato, há muitas resistências à autocomposição na Administração Pública, algumas delas herança das antigas concepções do direito administrativo de viés autoritário. Entre as causas dessas resistências, é possível citar: apego à cultura da litigiosidade; desconfiança quanto à efetividade da atuação consensual da Administração; desconhecimento quanto à abordagem e às dinâmicas consensuais; falta de capacitação técnica; falta de cooperação das partes; falta de infraestrutura física; alocação insuficiente ou não-alocação de recursos financeiros e orçamentários para cumprimento dos ajustes; elevado volume de trabalho; ausência de uniformização de parâmetros negociais; ausência de uniformização de procedimento; receio de responsabilização pelos órgãos de controle; pressões contrárias influenciadas por interesses econômicos (como, por exemplo, em relação à possibilidade de recebimento de honorários sucumbenciais nos casos judicializados), captura, entre outros.

Esses desafios à consensualidade administrativa assumem contornos ainda mais drásticos quando o conflito a ser solucionado é relativo à temática ambiental, principalmente em razão da diversidade de interesses antagônicos envolvidos e da forma como foram estruturadas as competências federativas na temática ambiental, dotada de enorme apelo social.

A partir do estabelecimento de um Estado Democrático de Direito, fundado na primazia, proteção e promoção da dignidade da pessoa humana, enunciou a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, 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”.

Há um relativo consenso doutrinário a respeito da natureza fundamental e difusa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Lastreado em ideais de solidariedade e fraternidade, referido direito é, ao mesmo tempo, titularizado pelo indivíduo e pela coletividade, e sua tutela, ao passo em que viabiliza a manutenção e a evolução das atividades econômicas, limita-as, a partir de concepções de sustentabilidade[[6]](#footnote-6) e de responsabilidade ambiental face à geração de danos. A esse respeito, Sarlet e Fensterseifer (2022, p.316) destacam:

A marca distintiva dos direitos de terceira dimensão reside, portanto, basicamente na sua natureza transindividual, com titularidade muitas vezes indefinida e indeterminável, conforme trataremos com mais detalhes em tópico específico, o que se revela especialmente no direito ao meio ambiente, reclamando novas técnicas de garantia e proteção. No entanto, o direito ao meio ambiente, em que pese a habitual presença – e mesmo preponderância – do interesse difuso, não deixa de objetivar também a proteção da vida e da qualidade de vida do homem na sua individualidade.

Esse caráter multifacetado do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apesar de legitimar uma proteção abrangente e reforçada, apresenta como contraponto um considerável nível de insegurança em sua disciplina jurídica, o que acarreta dificuldades reais ao exercício de sua tutela.

Sendo a coletividade composta de grupos com diversos e, muitas vezes, antagônicos interesses, assim como cada indivíduo, singularmente considerado, os titulares desse direito, conflitos que envolvam seu exercício, proteção, promoção e fiscalização assumem complexos contornos e se apresentam como de difícil solução prática.

Tal constatação possui reflexos diretos sobre o juízo de legitimidade das soluções construídas para os conflitos ambientais, já que a inespecificidade de um credor, em específico, obriga os detentores de poder, ao menos em tese, a levarem em consideração os mais variados interesses na construção de uma solução adequada, tarefa complexa que nem sempre se conclui a contento.

Para além dos desafios que se apresentam ao processo de ponderação dos interesses dos diversos titulares do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, muitas questões em direito ambiental são marcadas pela vagueza e fluidez. A própria existência do princípio da precaução, aplicável em casos de incerteza científica, é representativa da imprecisão de determinados temas.

Nesse contexto, se a utilização de vias consensuais pela Administração Pública é, por si só, um caminho relativamente novo, que ainda encontra barreiras ideológicas e materiais à sua ampliação e consolidação, quando elementos e questões de direito ambiental estão incorporados ao conflito, a empreitada assusta e parece mesmo impossível.

A própria delimitação do conflito, por exemplo, passo inicial e imprescindível a um correto direcionamento das tratativas, pode se mostrar uma tarefa de difícil execução, que, muitas vezes, precisa se valer de deduções, presunções, soluções parciais ou distanciadas da realidade fática.

Conforme destaca Acselrad (2004, p.23), os conflitos ambientais são complexos e devem ser analisados, simultaneamente, tanto no espaço de apropriação material dos recursos do território, quanto no espaço de apropriação simbólica desses recursos.

Para o autor, o espaço de apropriação material seria aquele em que os recursos são distribuídos entre os sujeitos sociais, envolvendo, portanto, a capacidade de terem acesso à terra, a fontes de água, entre outros recursos. Já o espaço de apropriação simbólica seria aquele no qual “se confrontam as representações, valores, esquemas de percepção e idéias que organizam as visões de mundo e legitimam os modos de distribuição de poder verificados no primeiro espaço” (ACSELRAD, 2004, p.23).

Vargas (2007, p.199), por sua vez, destaca que os recursos naturais (e sua apropriação) são parte de um todo, no qual diversos papéis sociais estão em sendo exercidos de forma interrelacionada:

Há diferentes formas como os recursos naturais são usados pelos grupos sociais. A terra, a água e as florestas não são apenas recursos materiais sobre os quais há concorrência, mas parte de uma forma de vida (de pescador, de agricultor, de pecuarista), de uma identidade étnica e/ou de papéis sociais. Esta dimensão é simbólica e se presta para que se explicitem lutas ao redor dos recursos naturais em termos sociais, ideológicos e políticos. (...) A complexidade destes conflitos pode implicar na necessidade de informação relacionada a aspectos legais, sociais, econômicos e científicos sobre o uso e manejo dos recursos naturais e das condições ambientais.

Nessa complexa teia de interesses envolvidos nos conflitos ambientais, há que se considerar, também, a atuação do Poder Público. Conforme registrou o Supremo Tribunal Federal[[7]](#footnote-7), na interpretação do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, se, de um lado, tem-se o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de outro há os deveres de proteção e as responsabilidades atribuídos a agentes específicos:

(...) da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto.

Essa segunda vertente, relativa aos deveres e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, tal como atualmente instituída, enseja diversas dificuldades não só à autocomposição dos conflitos ambientais, mas também quanto ao próprio exercício das competências constitucionais pelos entes federativos brasileiros.

Dotados das capacidades de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração, os entes federativos, uma vez autônomos, atuam muitas vezes a) de forma conflitante; b) de forma não coordenada e sobreposta ou c) de forma lacunosa, deixando de agir em ocasiões nas quais deveriam fazê-lo.

As competências previstas na Constituição podem ser legislativas (formais) ou administrativas (materiais). As primeiras são classificadas em exclusiva, privativa, concorrente e suplementar e as segundas em exclusivas ou comuns (LEUZINGER, 2020, p. 120). Conforme as lições de Sirvinskas (2022, p.385):

A competência formal tem conotação verticalizada ou piramidal, consubstanciada no princípio da predominância do interesse (interesse geral, regional e local). E a competência material tem feição horizontalizada, também chamada paralela ou cumulativa, pois, na maioria dos casos, a atuação de um ente não exclui a de outro, ou seja, soma-se (cooperação). Em outras palavras, o legislador constituinte repartiu as competências ambientais (materiais e formais) na forma horizontal (técnica da repartição horizontal) e na forma vertical (técnica da repartição vertical).

Em sendo competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23, inciso VI, da Constituição Federal de 1988), assim como sendo concorrente a competência legislativa para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” e sobre “responsabilidade por dano ao meio ambiente” (art. 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal de 1988) é grande o número de normativas ambientais às quais um mesmo caso concreto pode se subsumir, o que, ao menos potencialmente, provocará a atuação de diversos entes em uma única situação fática.

Analisando-se recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, no tocante à competência legislativa em direito ambiental[[8]](#footnote-8), entende a Corte que a) a legislação federal confere uma proteção mínima, cabendo à legislação dos demais entes manter ou intensificar o grau de proteção ao meio ambiente; b) contudo, a intensificação dessa proteção não pode contrariar norma federal de modo a invadir a competência da União para legislar sobre normas gerais, mesmo que estas sejam menos protetivas. A transposição desse esquema geral à realidade fática, porém, não é tarefa fácil.

Idealmente, partir do ideal de federalismo de cooperação, segundo o qual os entes federativos devem cooperar entre si no exercício de competências comuns e concorrentes, visando ao atendimento das finalidades precípuas do Estado de Democrático de Direito, atuações disfuncionais devem ser evitadas, por serem incompatíveis com o sistema constitucionalmente estruturado e voltado à efetividade dos direitos fundamentais. Nesse sentido, assevera Greco (1992, p.140):

(...) essa área de administração comum não deve estar sujeita a desperdício de esforços e à superposição de atividades, muito menos ao entrechoque de ações administrativas de órgãos entre si autônomos, mas que todos, sob a égide da lei, devem agir de maneira harmoniosa e cooperativa, o que significa, em síntese, para os poderes locais, limitar o exercício da sua própria competência em função de regras de interligação e de coexistência com igual competência de outras esferas de poder estatal e, até mesmo, subordinar-se à administração orgânica ou sistêmica sob o comando de um ou mais órgãos da esfera federal, cujo primado na definição das diretrizes da política nacional de gestão de uma determinada área decorre da maior relevância e maior generalidade de que se revestem os interesses nacionais, em relação aos interesses locais ou setoriais.

É bem verdade que a edição da Lei Complementar federal nº 140, de 08 de dezembro de 2011, deu-se com o objetivo de ordenar, de forma cooperativa, a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no tocante ao exercício das competências materiais de proteção e preservação do meio ambiente e de combate à poluição em todas as suas formas, tendo-se em vista “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988).

O objetivo do legislador foi delimitar espaços para a atuação administrativa harmônica e coordenada, estabelecendo de diretrizes de atuação para os três níveis da Federação, não obstante, na prática, as linhas divisórias se mostrem confusas e com diversos pontos de intersecção, desencadeando tensões, impasses e conflitos interfederativos de cunho comissivo ou omisso.

Para além dessas características próprias do direito ambiental (natureza difusa; múltiplas abordagens e fatores envolvidos nos conflitos ambientais; grande apelo político, social e econômico; competências federativas exercidas frequentemente de forma disfuncional ou descoordenada), há apreensão também quanto à atuação de um agente em particular: o Ministério Público.

Classificado pela Constituição Federal de 1988 como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, cabe ao Ministério Público “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127). Dispõe o art. 129, inciso III, do mesmo diploma, caber-lhe, institucionalmente, a função de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Nesse contexto, o *Parquet*, consagrado como guardião do efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal (art. 129, inciso II) e regido pelos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, atua com base em competências irrenunciáveis, indisponíveis e autônomas em relação aos demais Poderes.

Em se tratando de meio ambiente, é inegável o protagonismo atribuído normativamente ao órgão ministerial. Sua atuação pode se dar de forma prévia, concomitante ou mesmo posterior à existência do conflito ou à geração de eventual dano, a partir da instauração de inquéritos civis, do ajuizamento de ações civis públicas e da celebração de termos de ajustamento de conduta, ferramentas previstas pela Lei federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (art. 8º, §1º; art. 1º e art. 5º, §6º).

Ao Ministério Público confere-se, ainda, a função obrigatória de fiscal da lei nos casos em que não figure como parte na ação civil pública (art. 5º, §1º), assim como a condição de sucessor processual nos casos de desistência infundada ou abandono da ação (art. 5º, §3º).

É inegável a importância de uma atuação ministerial proativa e diligente quanto à proteção e promoção dos direitos difusos, especialmente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nos âmbitos administrativo e judicial, atua o Ministério Público de forma desvinculada de interesses secundários subjacentes, fiscalizando, investigando e promovendo a devida responsabilização administrativa, civil ou penal. Trata-se, verdadeiramente, de um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito.

Entretanto, no âmbito da consensualidade administrativa, a atuação do *Parquet* desperta apreensão e insegurança. É que se verifica, especialmente no desempenho de sua função fiscalizatória, um fenômeno de hipertrofização do controle por si exercido, o qual, não raro, avança sobre aspectos reservados à esfera decisória da própria Administração Pública.

É esperado, até determinado ponto, que as práticas e os arranjos consensuais da Administração Pública despertem, ao menos num primeiro momento, um interesse especial por parte das instâncias de controle. Trata-se de uma realidade relativamente recente, que ainda está se consolidando no contexto brasileiro e que, por isso, possui diversos pontos a serem objeto de estudo e reflexão. Uma parcela considerável dos operadores do direito não possui conhecimento, nem tiveram qualquer capacitação na área, nem mesmo na graduação.

Quando a consensualidade é relativa ao meio ambiente, dobram-se as cautelas com que as instâncias de controle tratam os casos sob análise. Surge, quase que instantaneamente, uma desconfiança de que o ajuste “boa coisa não pode ser”, quando, em realidade, a presunção deveria ser pela vantajosidade do consenso, dada a transformação dos paradigmas da atuação administrativa.

Conforme se viu, a identificação do interesse público envolvido, assim como a definição quanto à melhor forma de concretizá-lo, assume variações a depender das peculiaridades da situação fático-jurídica. Em razão disso, diante de um caso concreto, a opção administrativa por eventual solução negociada deve ser prestigiada pelas instâncias de controle, ao invés de contestada judicial ou administrativamente, sem que haja fundamentos robustos para contestar a juridicidade do ajuste.

Insurgir-se o membro do *Parquet*, na condição de controlador, contra um arranjo ou ajuste consensual da Administração é uma conduta que precisa estar lastreada em fundamentação sólida e coerente, que demonstre reais indícios de ilegalidade e de comprometimento do interesse público. O atuar administrativo não necessariamente deve ser aquele escolhido pela instância controladora e, uma vez dotado de juridicidade, deve ser respeitado e prestigiado, em respeito à separação de funções constitucionalmente estabelecida.

Na prática, o que se verifica, muitas vezes, é um verdadeiro descarte da solução consensual pelo administrador público, que, temeroso de responsabilização, prefere deixar a situação conflituosa seguir seu fluxo litigioso “normal”, ainda que, de outro modo, fosse possível de ser resolvida de forma mais rápida e menos custosa.

1. **O emprego de mecanismos de consensualidade ampla pela Advocacia Pública Estadual como forma de introdução e consolidação das práticas consensuais e de prevenção, atenuação ou superação dos desafios envolvidos nos conflitos ambientais**

Em meio a tantos desafios, que caminhos, então, apresentam-se como viáveis para a expansão e a consolidação da consensualidade administrativa na seara ambiental? Considerando-se que a celebração de acordos é prática (ainda) considerada incipiente no âmbito da Administração Pública, de que forma a Advocacia Pública Estadual pode, na realidade atual, assumir um papel de destaque nesse processo?

A grosso modo, a resposta poderia ser resumida na seguinte máxima: começar de onde se está, com aquilo que se tem, fazendo o máximo que for possível.

A primeira premissa de que se parte, portanto, é a de que não haverá condições perfeitas para a adoção e implementação de práticas consensuais de solução de conflitos pela Administração Pública. Na linha do que considerou o legislador ao editar a Lei federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018, os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, assim como os direitos dos administrados, são elementos que fazem da realidade administrativa um sistema interconectado muito mais complexo do que prega a teoria.

Ciente o(a) Procurador(a) do Estado das circunstâncias práticas que impõem, limitam ou condicionam a ação dos agentes públicos envolvidos em uma dada situação, assim como da insegurança e desconfiança que as práticas consensuais (ainda) despertam não só nesses mesmos agentes, mas nos particulares em geral, será imprescindível que, nesse movimento de expansão da cultura da consensualidade, impere a criatividade, não só na identificação de janelas de oportunidade para a introdução paulatina dos arranjos consensuais, mas também na definição do conteúdo desses mesmos arranjos.

Nesse contexto, o emprego de mecanismos de consensualidade ampla representa uma forma viável e acessível de introdução de práticas consensuais na rotina da Administração Pública, ao mesmo tempo em que é capaz de contribuir para a prevenção, atenuação ou dos desafios envolvidos na temática ambiental. Nesse processo, o(a) Procurador(a) do Estado desempenha papel decisivo, notadamente quanto à interlocução com outros entes ou instituições, provocando-os à participação na customização de soluções mais adequadas para a situação sob análise.

Palma (2015, p. 241), após registrar que os fundamentos para o surgimento da consensualidade são relativamente comuns, quais sejam, democracia substantiva, contratualização e eficiência, destaca que, por outro lado, a caracterização da consensualidade difere, significativamente, de autor para autor. Segundo a autora, há uma parcela de administrativistas que entendem que consensualidade corresponde a acordo de vontades envolvendo a Administração Pública, ao passo que a outra parcela, minoritária, compreende a consensualidade como qualquer forma de participação administrativa ou forma de exercício de função pública por particulares. A respeito dessa segunda concepção de consensualidade, que denomina de amplíssima, assim dispõe:

Para a vertente doutrinária que adota o critério da participação administrativa para delimitar a atuação administrativa consensual, a consensualidade se manifestaria em qualquer aproximação entre particulares e Administração Pública, independentemente da formalização contratual. A consensualidade estaria, assim, intrinsecamente relacionada à participação administrativa, razão pela qual seus principais instrumentos seriam, além daqueles compreendidos na consensualidade em sentido amplo (acordos intragovernamentais, contratos administrativos, acordos mediados, ajustes de conduta e acordos para fins de controle), aqueles outros próprios da participação administrativa, quais sejam: a audiência pública e a consulta pública.

Moreira Neto (2003, p. 147), por sua vez, aduz que há três finalidades administrativas imediatas: a promoção do interesse público, a realização do interesse público e a recuperação do interesse público. Nesse contexto, a promoção do interesse público dá-se pela função decisória administrativa abstrata ou concreta, ao passo que a satisfação desse mesmo interesse dá-se pela função executiva administrativa, que executa as decisões abstrata ou concretamente tomadas pela função decisória. A função judicativa administrativa, por sua vez, recupera o interesse público, solucionando conflitos que eventualmente se apresentem.

Para o referido autor, quaisquer dessas funções admite atuação consensual, levando-se, portanto, a “um campo de administração decisória concertada, um campo de administração executiva concertada e um campo de administração judicativa concertada” (MOREIRA NETO, 2003, p.147).

Aproximando-se mais da concepção amplíssima de consensualidade de que fala Palma (2015, p.241), Moreira Neto (2003, p.148) elenca, inclusive, o emprego do consenso como elemento coadjuvante da formação da vontade administrativa, por meio do qual a Administração Pública buscaria a audiência dos interessados, mantendo o diálogo e a negociação de interesses, mas preservaria a si a decisão final, baseada, ou não, em conformidade com as contribuições recebidas, sempre de forma motivada.

No presente trabalho, a partir de uma concepção mais ampla de consensualidade, entende-se que é possível que se proceda a uma gradual introdução de práticas consensuais mesmo em estruturas e procedimentos tradicionalmente marcados pela litigiosidade, visando ao estabelecimento de diálogos que sirvam como ferramentas de aclimatação das instituições e agentes a um relacionamento mais dialógico e funcional, ainda que deles não resultem, propriamente, a celebração de um termo de acordo de vontades.

Com isso, ao tempo em que a Administração Pública passa a adquirir maturidade e experiência, a partir da experimentação regrada de novas práticas, vai-se criando um ambiente de maior confiança e credibilidade dessas mesmas práticas, seja para as partes diretamente envolvidas na situação fático-jurídica, seja para instâncias fiscalizatórias e órgãos de controle.

* 1. **Interações consensuais entre a Advocacia Pública e o Ministério Público**

Como se viu, a atuação do Ministério Público dá-se de forma autônoma, a partir do exercício de competências constitucionais indisponíveis e irrenunciáveis de promoção e defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Na seara ambiental, essa atuação pode ocorrer de forma extrajudicial, em que possuem lugar a instauração de inquérito civil, a celebração de termo de ajustamento de conduta (TAC) e a emissão de recomendações, ou de forma judicial, a exemplo do ajuizamento de ações civis públicas e de ações de improbidade. Em regra, a atuação do *Parquet* ocorre em ritmo muito superior ao da capacidade de resposta da Administração Pública, que se vê, corriqueiramente, surpreendida por procedimentos administrativos, ações judiciais, decisões judiciais concessivas de tutela de urgência, condenações judiciais em obrigações de pagar e de fazer, entre outras implicações.

Nesse contexto, um ajuste bastante útil à Administração Pública consistiria em mecanismo consensual celebrado com o Ministério Público, com ou sem a interveniência do Poder Judiciário, por meio do qual o *Parquet* desse conhecimento, à Procuradoria-Geral do Estado, de todas as ações civis públicas que estivessem na iminência de ajuizamento, sobre determinada temática (aqui, especialmente, meio-ambiente), discriminando-se, resumidamente, o seu objeto.

Naqueles casos em que fosse possível, à Administração Pública, agir preventivamente em prol da solução, entabular-se-iam, desde logo, pelo(a) Procurador(a) do Estado, diretamente ou com a intermediação de câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos (onde houver), tratativas que possibilitassem a resolução consensual do conflito, relegando-se ao Poder Judiciário apenas aqueles casos em que, inevitavelmente, de outra forma não seriam solucionados.

Eventualmente, a partir da complementação da instrução probatória de determinado procedimento, seria possível, inclusive, demonstrar ao representante do *Parquet* a ausência de ilegalidade, por ação ou omissão do Poder Público, no caso concreto. Com isso, poder-se-ia evitar o ajuizamento de ações que fossem destituídas de causa de pedir ou, ainda, cujas causas de pedir, por admitirem diversas abordagens e interpretações, pudessem ter o convencimento a seu respeito alterado por parte do autor da pretensa ação, a partir de novos elementos apresentados pelo réu em potencial.

Nessa linha de entendimento, Pinho e Mazzola (2021, p.210), ao abordarem a possibilidade do estabelecimento de protocolos pré-processuais para prevenção de conflitos relativos a direitos transindividuais, mencionam a possibilidade de o Tribunal de Justiça fixar diligências a serem satisfeitas antes da propositura das demandas coletivas, prevendo, por exemplo, a existência de uma fase pré-judicial para tentativa de acordo.

Sugerem os autores, ainda, protocolos pré-processuais que prevejam a realização de troca de provas entre as partes. A partir de uma noção mais precisa dos argumentos da parte adversária, assim como de sua capacidade comprobatória, o diálogo entre as partes tornar-se-ia mais paritário e a realização de um acordo seria facilitada, uma vez diminuída a assimetria de informações - fenômeno que dificulta o sucesso das negociações (PINHO e MAZZOLA, 2021, p.212). Além disso,

Um protocolo com esse escopo teria o benefício adicional de adiantar a preparação e a instrução probatória da eventual ação judicial. Assim, mesmo que o conflito tivesse que ser judicializado pela impossibilidade de alcance de um acordo, haveria uma enorme economia de tempo e de dispêndio de recursos, porque boa parte das provas e dos argumentos já teria sido trocada entre as partes (PINHO E MAZZOLA, 2021, p. 212).

Nesse cenário, mostra-se de todo vantajoso que os(as) Procuradores(as) do Estado – seja diretamente, seja com a intermediação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos – convidem o Ministério Público, o Poder Judiciário e outras instituições para celebração de termos de cooperação, protocolos e afins, que, em sendo pré-processuais, contribuam para a prevenção do ajuizamento de ações em face da Fazenda Pública.

Nos casos, porém, em que atuação ministerial adversarial já tenha sido deflagrada, é possível que, dentro dos limites processuais possíveis, seja o Ministério Público chamado a concertações que, além de servirem ao atendimento dos bens e interesses jurídicos tutelados, sejam mais alinhadas à realidade administrativa e suas limitações.

Segundo SOUZA (2012, p.146), o conflito subjacente a uma ação coletiva envolvendo o Poder Público pode ter por objeto: a) a adequação, em termos qualitativos ou quantitativos, na execução de um serviço público determinado, tendo em conta os ditames normativos aplicáveis; b) a correção de uma política pública inadequada já por ocasião de sua formulação; c) a necessidade de desenvolvimento e implementação de uma política pública inexistente ou insuficiente e d) a reparação de danos já consumados a bens da coletividade, em razão de omissão ou atuação inadequada de entes públicos, conjugada ou não à atuação ilícita de particulares.

Em regra, as ações coletivas relativas a direito ambiental possuem a si subjacentes conflitos cujo objeto ou é o desenvolvimento e implementação de uma política pública inexistente ou insuficiente, ou é a reparação de danos já consumados a bens da coletividade, por ação ou omissão. Trata-se de ações cuja complexidade e dinamicidade mostram-se, por vezes, incompatíveis com a disciplina processual padrão.

Nesses casos, uma importante ferramenta consensual à disposição das partes envolvidas é a cláusula geral de negociação processual estabelecida no art. 190, do Código de Processo Civil, ou, ainda, as previsões específicas de celebração de negócio jurídico processual estabelecidas no mesmo diploma, a exemplo do art. 373, §3º, que prevê a possibilidade de distribuição convencional do ônus da prova, assim como do art. 357, §2º, que, no tocante ao saneamento, prevê ainda que as partes podem apresentar ao juiz, para homologação, delimitação consensual das questões de fato e de direito.

Os negócios jurídicos processuais, típicos ou atípicos, permitem que as partes ajustem mudanças no procedimento para adequá-lo às especificidades da causa, assim como que elas convencionem sobre seus ônus, poderes, faculdades ou deveres processuais, pautando-se num modelo cooperativo de processo que, não obstante seja conduzido pelo Estado-juiz, prestigia e respeita a vontade das partes envolvidas.

Estando pacificada, na doutrina, a possibilidade de que o Ministério Público e a Fazenda Pública celebrem negócios jurídicos processuais[[9]](#footnote-9), não obstante se possa atribuir, ao direito em questão, a característica de indisponível[[10]](#footnote-10), os ajustes podem ser construídos diretamente, no bojo dos autos judiciais, ou com a intermediação de câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos (onde houver), suspendendo-se, neste caso, por petição nos autos, o andamento do feito até final delineamento do que se pretende ajustar ou personalizar.

Uma vez proferida decisão judicial condenatória contra o Estado, no bojo, por exemplo, de uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público para tutela do meio-ambiente, outra ferramenta processual bastante benéfica para o controle e planejamento dos deveres a cargo da Fazenda Pública é o estabelecimento de um cronograma de cumprimento, desenhado a partir da participação ativa de todos os setores envolvidos, a ser protocolado em juízo para homologação judicial.

A implementação ou a correção de condutas ou políticas públicas, assim como a reparação de danos a bens titularizados por toda a coletividade, são situações que, por si sós, demandam o alinhamento de diversos fatores de ordem técnica, econômica, financeira e jurídica. Quando esses movimentos precisam ocorrer de forma emergencial, sob efeito de uma decisão judicial imperativa, tal acaba sendo mais danoso do que benéfico à sociedade, sendo, portanto, muito vantajoso ao interesse público que as instituições, a partir do diálogo e do consenso, atuem de forma coordenada. A esse respeito, assevera Costa (2016, p.114) que:

Não raro, na execução de sentenças condenatórias de implantação de políticas públicas, o roteiro é repetitivo: o juiz fixa um prazo intuitivo, o prazo é extrapolado, o Ministério Público protesta, o juiz fixa multa diária, o réu pede mais prazo, as multas acumulam-se até cifras milionárias e a obrigação de fazer continua sendo descumprida ou cumprida de forma parcial ou insatisfatória. Pior: esse acúmulo infindável de multas é cobrado da pessoa jurídica de direito público, não do agente político ou do servidor resistente, o que acaba sangrando o Erário e, com isso, prejudicando a manutenção de serviços públicos essenciais (embora seja razoável admitir-se o redirecionamento das astreintes contra os terceiros cuja cooperação seja imprescindível para a efetivação da tutela, contanto que a adoção da medida seja precedida do devido processo legal.

O cumprimento negociado do título executivo judicial, ao tempo em que favorece o planejamento da atuação estatal, que não mais será surpreendida por decisões impositivas de multas e outras sanções, cria, gradualmente, uma maior credibilidade quanto à atuação consensual da administração pública diante das instituições com que se relaciona. Demonstra-se que, muito ao contrário de se esquivar de suas obrigações, busca a Administração Pública cumpri-la da forma mais eficiente e transparente possível.

Para que essa aproximação com o Ministério Público aconteça, é de fundamental importância a atuação do(a) Procurador(a) do Estado, que, ao contatar o representante do *Parquet*, deve ser capaz de expor, clara e objetivamente, os objetivos da iniciativa, assim como suas vantagens ao interesse público, cujo atendimento é, ao final, do interesse de todos. Deve haver uma preocupação especial quanto ao funcionamento e a higidez da atuação institucional consensual, evitando descompassos, atrasos ou trâmites burocráticos excessivos - que poderiam fazer com que a atuação administrativa fosse interpretada como meramente protelatória.

No Estado de Goiás, uma iniciativa muito bem sucedida nesse sentido ocorreu em um caso envolvendo o Hospital de Doenças Tropicais Dr. Anuar Auad (HDT). Após transitada em julgado sentença condenatória nos autos da Ação Civil Pública nº 5331085.65.2017.8.09.0051, a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem Estadual - CCMA intermediou tratativas entre a 15ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Núcleo de Defesa do Meio Ambiente, a organização social Instituto Sócrates Guanaes - ISG, que gere o hospital, e o Estado de Goiás, por intermédio da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente - PPMA, visando ao estabelecimento de um factível cronograma de cumprimento.

A partir da identificação de cada uma das etapas necessárias ao integral saneamento da situação – a exemplo de obras de regularização, obtenção de licenciamento ambiental, plano de gerenciamento de resíduos e sistema de tratamento de efluentes líquidos –, desmembrou-se cada macro-providência em providências menores, detalhadamente aprazadas, que compuseram uma petição-acordo assinada conjuntamente por todos os envolvidos, objeto de ulterior homologação judicial.

Nesse mesmo caso, o Estado de Goiás, a partir da celebração de um termo de ajustamento de conduta com o *Parquet*, desenvolveu uma inédita plataforma virtual de acompanhamento da obra pública do Hospital de Doenças Tropicais Dr. Anuar Auad (HDT)[[11]](#footnote-11), por meio da qual se franqueou, a qualquer do povo, o acesso a informações precisas, atualizadas e didáticas a respeito dos projetos e respectivas autorias, das fases da obra, dos montantes envolvidos, das licenças necessárias, assim como a respeito dos eventuais atrasos, com a discriminação do motivo da demora, do setor e do agente público responsável.

O acesso à referida ferramenta pode ser feito pelo link: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODFmOTQzZGUtMjNiMC00Y2ZjLWJkZTYtZGQ1NWMxZWQ5MzJjIiwidCI6IjY3ZmQ0MzFjLWIyYWQtNDg2Ny04MWJjLWQ3NTYyMjBiNTZkNCJ9>>. Atualmente, a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem Estadual está intermediando procedimento mediativo entre o Estado de Goiás e o Ministério Público, para expansão de referida ferramenta para outras obras executadas pela Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes, objeto de monitoramento pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e pela Controladoria-Geral do Estado.

Por fim, partindo-se da ideia de que a atuação consensual se constitui, atualmente, como um verdadeiro poder-dever dos agentes incumbidos da execução e tutela do interesse público, eventual recusa do *Parquet* em abrir-se ao diálogo necessitaria, ao menos em tese, de fundamentação reforçada que justificasse a opção pela via litigiosa. No presente trabalho, não se avançará com reflexões a respeito de quais ferramentas seriam passíveis de uso pela Advocacia Pública para exigência de que essa recusa seja devidamente fundamentada, entretanto, é inegável que constitua um ótimo tema a ser explorado.

* 1. **Interações entre a Advocacia Pública e outros Entes Federativos**

Nesse cenário de consensualidade ampla, o(a) Procurador(a) do Estado, diretamente ou com a intermediação de câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos (onde houver), pode utilizar-se de práticas consensuais para articulação interfederativa, estabelecendo diálogo com outros entes autônomos que, eventualmente, estejam envolvidos em controvérsia ambiental sem solução jurídica expressa ou de fácil construção.

Aqui, vale a mesma ideia exposta anteriormente: ainda que das tratativas não resulte a celebração de um termo de acordo com eficácia executiva, outros bons frutos podem resultar desse movimento consensual, como, por exemplo, o preciso delineamento do problema a ser resolvido, com a identificação de todas as etapas necessárias ao seu final saneamento. Em matéria ambiental, muitas vezes o conflito não é resolvido a contento simplesmente porque as partes envolvidas não possuem acesso à real dimensão da situação, tampouco conhecem todos os seus elementos.

Quando o caso envolve os Municípios, a falta de infraestrutura e de aparelhamento acarretam um desconhecimento ainda mais dramático por parte dos gestores municipais.

A respeito disso, o art. 17, §2º, da Lei Complementar federal nº 140, de 08 de dezembro de 2011, previu que, mesmo não sendo competente, em caso de iminência ou ocorrência de degradação ambiental, o ente que tiver conhecimento do fato deverá adotar as medidas cabíveis, comunicando imediatamente o órgão competente. Além disso, o §3º do mesmo dispositivo também previu que a repartição de competências do *caput* não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização.

A referida norma foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4757/DF, no julgamento da qual o Supremo Tribunal Federal, atribuindo interpretação conforme a Constituição ao §3º, decidiu que “a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória”[[12]](#footnote-12).

O entendimento da Corte é totalmente adequado à realidade brasileira. Conforme a pesquisa Munic, realizada pelo IBGE (2020), 5.180 (92,99%) dos 5.570 Municípios brasileiros possuem estrutura organizacional na área de meio ambiente, entretanto, desses, apenas 1.585 (28,45%) contam com secretaria municipal exclusiva, enquanto 2.688 (48,25%) possuem secretaria em conjunto com outras políticas públicas[[13]](#footnote-13). Por outro lado, no tocante aos Estados, a pesquisa Estadic[[14]](#footnote-14), também do IBGE (2020), demonstrou que 100% das unidades da federação possuíam órgão ambiental, sendo que 17 contavam com secretaria exclusiva de meio ambiente (63%). Delas, 8 dispunham de secretaria em conjunto com outras políticas (29,6%) e, em 2, essa gestão se dava por meio de órgão da administração indireta (7,4%).

É, portanto, evidente a disparidade de infraestrutura para gestão ambiental entre os Estados e Municípios brasileiros, considerando-se que a existência de um órgão ambiental específico é um dos indicadores da importância que se dá à efetivação das políticas ambientais e da maturidade federativa para manejar conflitos ambientais.

Essa ausência ou insuficiência de infraestrutura dos Municípios, além de sobrecarregar a atuação dos órgãos ambientais estaduais, que acabam cumulando funções estaduais e municipais, causa um “distanciamento do Poder Público Municipal das questões ambientais locais, dificultando o acesso da população a importantes informações e a participação mais ativa da comunidade local nos processos de licenciamento ambiental” (ARAÚJO, 2013, p. 521).

O(a) Procurador(a) do Estado, ao se deparar com questão conflituosa envolvendo gestão ambiental municipal, pode, diretamente ou com a intermediação de câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos (onde houver), convidar o(s) município(s) envolvido(s) para sessões de mediação, durante as quais, ao tempo em que serão tornadas acessíveis informações essenciais, confiáveis e corretas, será possível solucionar o conflito ou, a depender do cenário, melhor alocar os recursos disponíveis, a partir da capacidade técnica e operacional de cada um dos envolvidos.

Durante as sessões, será possível, inclusive, conclamar as áreas técnicas de todos os entes federativos envolvidos, para que apresentem subsídios ou forneçam esclarecimentos ou informações sobre determinado ponto de dúvida ou que demande esclarecimentos. Em sessão de mediação, será possível estabelecer a criação de grupo de trabalho interfederativo, por meio do qual os setores competentes de cada uma das Administrações, por seus representantes, poderão se debruçar sobre pontos específicos e pacificá-los, como etapa intermediária de construção do consenso final ou do eventual ajuizamento de ação judicial.

No Estado de Goiás, a Lei Complementar estadual nº 144, de 24 de julho de 2018, não restringiu à Administração Pública goiana a iniciativa de submissão de um conflito interfederativo à intermediação da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem Estadual - CCMA, tendo previsto, em seu artigo 21, que

É facultado à União, aos demais Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista municipais, estaduais, distritais ou federais, submeter os seus litígios com a Administração Pública do Estado de Goiás à CCMA, para fins de composição extrajudicial do conflito.

No parágrafo único do mesmo dispositivo, entretanto, afastou-se essa possibilidade quanto às empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, em regime de concorrência, evitando que se gerasse uma vantagem competitiva indevida para essas entidades, que se sujeitam ao regime jurídico próprio das empresas privadas (artigo 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988).

Nesse espaço de interlocução interfederativa, é possível, inclusive, que se criem condições favoráveis à celebração de acordos de cooperação técnica entre Estado e Municípios para questões ambientais peculiares a determinadas regiões ou territórios, estruturados a partir de um relacionamento mais dialógico e cooperativo.

* 1. **Advocacia Pública e diálogos democráticos**

Por fim, menciona-se a possibilidade de utilização de práticas consensuais, em sentido amplo, para conferir legitimidade democrática aos processos de tomada de decisão ou de edição de atos normativos pela Administração Pública, com repercussão sobre os interesses de outros sujeitos de direito, individual ou coletivamente considerados.

Aqui não se está a mencionar a realização de consultas ou de audiências públicas previstas de forma imperativa em lei[[15]](#footnote-15), pois, quanto a estas, não há margem de opção sobre realizá-las ou não. Está-se a fazer menção a mecanismos de participação democrática que, voluntariamente instaurados pela Administração Pública, ensejarão a possibilidade de oitiva daqueles cuja realidade será impactada pelo atuar administrativo.

Ressalta-se que a participação na tomada de decisão encontra amparo legal no art. 49-A e seguintes da Lei federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que, incluídos pela Lei federal nº 14.210, de 30 de setembro de 2021, preveem, em âmbito federal, o instituto jurídico da “decisão coordenada”, no qual as decisões administrativas que exijam a participação de 3 (três) ou mais setores, órgãos ou entidades poderão ser tomadas mediante a instauração de “instância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada com a finalidade de simplificar o processo administrativo mediante participação concomitante de todas as autoridades e agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico-jurídica” (art. 49, §1º).

Apesar de, a princípio, o instituto ser direcionado aos órgãos ou entidades da Administração Pública, os interessados no processo administrativo poderão habilitar-se a participar da decisão coordenada na qualidade de ouvintes. Conforme o entendimento de Ferraz (2022), a previsão de participação dos interessados como ouvintes não afasta o dever de a Administração Pública efetivamente contemplar os argumentos apresentados pelos interessados, já que isso decorre diretamente do princípio democrático.

Ainda que as contribuições apresentadas pelos participantes não sejam vinculantes para o desfecho final do processo, seu acolhimento ou rejeição deverão ser motivadas pela Administração Pública, demonstrando-se ter havido, efetivamente, ponderações sobre aquilo que foi apresentado, e não apenas um diálogo de fachada.

Apesar de não envolver um caso relativo à temática ambiental, no Estado de Goiás se verificou uma louvável e interessante iniciativa do Governador do Estado nesse sentido.

Nos autos judiciais nº 5413828.52.2021.8.09.0000, foi julgada procedente ação direta de inconstitucionalidade por omissão, para reconhecer a mora dos Poderes Executivo e Legislativo quanto à edição de lei regulamentadora do “Benefício Especial” para os servidores públicos efetivos, determinando ao Governador do Estado de Goiás que, em 180 dias, elaborasse e remetesse o projeto de lei complementar à Assembleia Legislativa do Estado, para deflagração do processo legislativo.

Após a decisão judicial, o Governo Estadual submeteu a questão à intermediação da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem Estadual - CCMA, que, por sua vez, convidou a Associação dos Magistrados do Estado de Goiás, a Associação Goiana do Ministério Público, o Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de Goiás, a Associação Goiana dos Defensores Públicos e a Associação dos Procuradores do Estado de Goiás a debaterem e apresentarem contribuições quanto ao conteúdo do anteprojeto de lei que seria apresentado ao Poder Legislativo.

Com o avançar das tratativas, foi apresentada minuta base de anteprojeto de lei pela Secretaria de Estado da Economia, que foi personalizada com as sugestões das entidades de classe, até onde as possibilidades técnicas, econômicas e financeiras do Estado permitiram. Atualmente, o anteprojeto de lei se encontra na Secretaria de Estado da Casa Civil, para ajustes e final apresentação à Assembleia Legislativa.

Apesar da existência decisão judicial determinando a deflagração do processo legislativo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, constata-se que a determinação do conteúdo de referido projeto, naquilo em que passível de modulação, era, a rigor, de titularidade constitucional do Chefe do Poder Executivo, o qual, por intermédio da Secretaria de Estado da Economia, e apenas em razão de louvável conduta de prestígio à legitimidade democrática e à cultura da consensualidade, franqueou o debate junto à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem Estadual - CCMA.

A partir das audiências realizadas, devidamente registradas em ata, o consenso, até onde se apresentou possível, foi amadurecido e formado, compatibilizando-se, na versão final do texto, as contribuições das entidades de classe com a proposta inicial apresentada pela Secretaria de Estado da Economia. Demonstrou-se, assim, ser plenamente possível a compatibilização entre uma decisão judicial, o poder político decisório do Governador do Estado, as práticas de consensualidade administrativa e o incremento da legitimidade democrática do anteprojeto de lei.

1. **Conclusão**

Notadamente após o advento da Constituição Federal de 1988, passou o Direito Administrativo a incorporar novas teorias e concepções, mais democráticas e dialógicas, que forneceram sustentação teórica a uma forma de atuação estatal centrada na efetividade dos direitos fundamentais, na entrega de resultados e no adequado tratamento das demandas sociais.

Essas transformações, somadas à crescente judicialização, impulsionaram a adoção, também pela Administração Pública, de meios adequados de solução de conflitos, que afastam do Estado-Juiz a exclusividade na solução de controvérsias e atribuem poder às próprias partes em conflito ou a um terceiro por elas indicado, com capacidade de vinculação.

Quanto ao uso dos meios consensuais de solução de conflitos, é fato que ainda há, na área pública, muitas resistências e entraves. Os desafios à consensualidade administrativa assumem contornos ainda mais drásticos quando o conflito a ser solucionado é relativo à temática ambiental, em razão do envolvimento de bens natureza difusa, da existência de múltiplas abordagens e fatores envolvidos nos conflitos, do grande apelo político, social e econômico da matéria e de competências federativas exercidas frequentemente de forma disfuncional ou descoordenada.

Além disso, a atuação do Ministério Público frequentemente desperta apreensão e insegurança. É que se verifica, especialmente no desempenho de sua função fiscalizatória, um fenômeno de hipertrofização do controle por si exercido, o qual, não raro, avança sobre aspectos reservados à esfera decisória da própria Administração Pública.

Nesse contexto, a partir da noção de interesse público, resultante de um processo dinâmico de análise das circunstâncias fáticas e jurídicas apresentadas no caso concreto (desvinculado, portanto, de pré-concepções estanques e rígidas), a Advocacia Pública, função essencial à justiça, assume um papel de destaque no processo de análise e identificação das características dos conflitos ambientais e dos interesses envolvidos, assim como na tomada de decisão acerca da via escolhida para a pacificação desejada.

O presente trabalho propôs uma gradual introdução, pela Advocacia Pública, de práticas de consensualidade ampla no manejo dos conflitos ambientais, ainda que em contextos tradicionalmente marcados pela litigiosidade. Visa-se, com isso, ao estabelecimento de diálogos que sirvam como ferramentas de aclimatação das instituições e agentes a um relacionamento mais dialógico e funcional, ainda que deles não resultem, propriamente, a celebração de um termo de acordo com eficácia executiva.

Dessa forma, ao tempo em que a Administração Pública passa a adquirir maturidade e experiência, a partir da experimentação regrada de novas práticas, vai-se criando um ambiente de maior confiança e credibilidade dessas mesmas práticas, seja para as partes diretamente envolvidas na situação fático-jurídica, seja para instâncias fiscalizatórias e órgãos de controle.

Tendo-se como inspiração práticas de consensualidade ampla adotadas pela Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem Estadual de Goiás, unidade integrante da Procuradoria-Geral do Estado, foram analisadas, como exemplos dessas práticas, a celebração de termos de cooperação e de protocolos pré-processuais entre a Administração Pública e o Ministério Público, para apresentação de esclarecimentos, complementação probatória, cientificação de ações civis públicas ajuizadas ou vias de ajuizamento e troca de provas entre as partes.

Propôs-se, também, a celebração de negócios jurídicos processuais típicos e atípicos, em especial o cumprimento negociado de título executivo judicial, por meio do qual, ao tempo em que se favorece o planejamento da atuação estatal, que não mais será surpreendida por decisões impositivas de multas e outras sanções, cria-se, gradualmente, uma maior credibilidade quanto à atuação consensual da Administração Pública diante das instituições com que se relaciona.

Defendeu-se, ainda, o uso de práticas consensuais para articulação interfederativa, estabelecendo diálogo com outros entes autônomos que, eventualmente, estejam envolvidos em controvérsia ambiental sem solução jurídica expressa ou de fácil construção. Nesse cenário, ao tempo em que serão tornadas acessíveis informações essenciais, confiáveis e corretas, será possível solucionar o conflito ou, a depender do cenário, melhor alocar os recursos disponíveis, a partir da capacidade técnica e operacional de cada um dos envolvidos.

Por fim, mencionou-se a possibilidade de utilização de práticas consensuais, em sentido amplo, para conferir legitimidade democrática aos processos de tomada de decisão ou de edição de atos normativos pela Administração Pública, com repercussão sobre os interesses de outros sujeitos de direito, individual ou coletivamente considerados.

**Referências Bibliográficas**

ACSELRAD, Henri. (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará - Fundação Heinrich Böll, 2004.

ARAÚJO, Sarah Carneiro. **Competência em matéria de licenciamento ambiental: do conflito à solução?** In R. Fac. Dir., Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 499-538, jan./jun. 2013

BARROSO, Luís Roberto. JUDICIALIZAÇÃO, ATIVISMO JUDICIAL E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA. **Suffragium**: Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-74, jan. 2009. Anual. Disponível em: <https://apps.tre-ce.jus.br/tre/consultas/publicacoes/doc-publicacao.php?doc=2009%7Csuffragium-no-8-janeiro-a-dezembro-2009%7Carquivo%7CSuffragium_Revista_08_2009_jan_dez.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica jurídica ambiental**. Editora Saraiva, 2011. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502132924/>. Acesso em: 16/07/2023.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. **A "Execução Negociada" de Políticas Públicas em Juizo**. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n° 59, p. 109-136, jan./mar. 2016.

COUTO FILHO, Reinaldo de Souza. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

DAVI, Kaline Ferreira. Solução de litígios pela administração pública sem intervenção do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, v. 247, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41553/40866> Acesso em: 20 ago. 2023.

FERRAZ, Luciano. **Decisão coordenada no processo administrativo e a Constituição**. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-out-06/interesse-publico-decisao-coordenada-processo-administrativo-constituicao. Acesso em: 22 ago. 2023.

FREITAS, Juarez. **Direito administrativo não adversarial**: a prioritária solução consensual de conflitos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017.

GRECO, Leonardo. **Competências constitucionais em matéria ambiental**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, ano 29, n. 116, p. 135-152, out./dez. 1992. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176036>>. Acesso em 19/08/2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A indisponibilidade do interesse público e a disponibilidade dos direitos subjetivos da Administração Pública**. In OLIVEIRA, Gustavo Justino de (coord.); BARROS FILHO, Wilson Accioly de (org.). Acordos Administrativos no Brasil - Teoria e Prática. São Paulo: Almedina, 2020. p. 58

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Meio Ambiente: propriedade e repartição de competências**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa** in Revista de Direito Administrativo. vol. 231. Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar. 2003.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. **Manual de Mediação e Arbitragem**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555598087. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598087/. Acesso em: 18/08/2023.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643783. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643783/. Acesso em: 16/07/2023.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos coletivos**: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. **Mediação de conflitos envolvendo entes públicos**. In: SOUZA, Luciane Moessa de (org.). Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça. Santa Cruz do Sul: Essere Nel Mondo, 2015. p. 331-349.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. **Mediação, acesso à justiça e desenvolvimento institucional**: análise histórico-crítica da legislação brasileira sobre mediação. In: SOUZA, Luciane Moessa de (org.). Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça. Santa Cruz do Sul: Essere Nel Mondo, 2015. p. 35-78.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos**: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro (orgs.). **Mediação e arbitragem na administração pública**. Curitiba: CRV, 2018.

VARGAS, Glória Maria. **Conflitos sociais e socioambientais**: proposta de um marco teórico e metodológico. Sociedade & Natureza. 19 (2). Uberlândia, 2007, p. 191-203. Disponível em <[https://www.scielo.br/j/sn/a/MXkhjF53BqGnHvDrG3f7mjv/#](https://www.scielo.br/j/sn/a/MXkhjF53BqGnHvDrG3f7mjv/)>. Acesso em 19/08/2023.

1. O Poder Judiciário concluiu 26,9 milhões de processos em 2021, uma expansão de 11,1% no número de casos solucionados em relação a 2020. No mesmo período registrou-se o ingresso de 27,7 milhões de novas ações – incluídas as que retornaram a tramitar –, revelando um crescimento de 10,4%. Desses processos, 97,2% chegaram à Justiça já em formato eletrônico, de acordo com o Relatório Justiça em Números 2022, divulgado nesta quinta-feira (1º/9) pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na sede do órgão, em Brasília. <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2022-judiciario-julgou-269-milhoes-de-processos-em-2021/#:~:text=Segundo%20a%20publica%C3%A7%C3%A3o%2C%20o%20ano,provis%C3%B3rio%2C%20aguardando%20defini%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADdica%20futura>. Acesso em 24/082/2023. [↑](#footnote-ref-1)
2. Justen Filho (2020, p.58) assevera que: “O interesse público é produzido (ou identificado) em vista das características de cada situação fática. Essa produção envolve um procedimento, na acepção de uma sucessão preordenada de atividades administrativas, entre si organizadas de modo lógico, de modo a que a etapa anterior condiciona as subsequentes. Não se admite, por isso, a determinação do interesse público como uma manifestação impositiva da vontade do administrador. O conteúdo concreto da finalidade buscada pelo Estado é variável em vista das circunstâncias, mas não é o reflexo de uma decisão voluntarista isolada e subjetiva do governante”. [↑](#footnote-ref-2)
3. “O art. 37 da CF/88 submete a Administração Pública aos princípios da legalidade e da moralidade e no § 6º consagra o dever de a Administração ressarcir danos causados pelos seus agentes independentemente da incidência de dolo ou culpa. Assim, o fato de um cidadão que tenha sofrido danos por ato de agente público investido em suas funções - fato incontroverso - somente obter a justa reparação através da via judicial se afigura contrário ao único interesse que a Administração pode perseguir, que é o interesse público propriamente dito”. (DAVI, 2008, p. 159/160) [↑](#footnote-ref-3)
4. Referido autor faz menção os artigos 2º, VI; 8º, §1º; e 48, §4º, do Código de Ética do Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil. [↑](#footnote-ref-4)
5. Um exemplo é a economia de tempo. Tempo é dinheiro. [↑](#footnote-ref-5)
6. “Como se vê, a fórmula do desenvolvimento sustentável se dá por meio de um tripé, ou seja, são três elementos que o integram e devem ser considerados de forma conjunta: desenvolvimento econômico, equidade social e equilíbrio ambiental. Assim, o desenvolvimento sustentável preconiza que não só as presentes gerações, mas também as futuras, devam suprir suas necessidades em termos econômicos, sociais e ambientais. Referida espécie de desenvolvimento é a prova de que o Estado de Direito Ambiental não trata da superação total dos modelos anteriores. É o redimensionamento de institutos, princípios e valores passados que devem ter agregados à sua estrutura o princípio da solidariedade e o desenvolvimento sustentável”. (BELCHIOR, 2011, p.42). [↑](#footnote-ref-6)
7. ADI 4757, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-03-2023 PUBLIC 17-03-2023). Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204757%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>>. Acesso em 19/08/2023. [↑](#footnote-ref-7)
8. ADI’s 2.656-9/SP, 2.396-9/MS, 3035/PR, 3645/PR, 3.937-7/SP, 5996/AM. [↑](#footnote-ref-8)
9. Enunciado do Fórum Permanente de Processualistas Civis nº 253: O Ministério Público pode celebrar negócio processual quando atua como parte; e nº 256. A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual. [↑](#footnote-ref-9)
10. Enunciado do Fórum Permanente de Processualistas Civis nº 135: A indisponibilidade do direito material não impede, por si só, a celebração de negócio jurídico processual. [↑](#footnote-ref-10)
11. <<https://www.saude.go.gov.br/noticias/17936-governo-de-goias-disponibiliza-painel-de-acompanhamento-da-obra-do-hdt>>. Acesso em 20/08/2023. [↑](#footnote-ref-11)
12. ADI 4757, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-03-2023 PUBLIC 17-03-2023. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204757%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>>. Acesso em 24/08/2023. [↑](#footnote-ref-12)
13. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141&t=resultados>>. Acesso em 24/08/2023. [↑](#footnote-ref-13)
14. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101870.pdf>>. Acesso em 24/08/2023. [↑](#footnote-ref-14)
15. Cite-se, como exemplo, a previsão do artigo 22, §2º, da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000: Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. (...) § 2o A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>>, acesso em 19/08/2023.. [↑](#footnote-ref-15)