

Mediação socioambiental na administração pública: critérios de legitimidade, participação e controle dos acordos.

Socio-environmental mediation in public administration: legitimacy, participation and oversight criteria for settlements.

Gabriel Carvalho de Almeida Moura Braga¹
Ícaro da Silveira Frota²

Resumo

A consolidação da consensualidade administrativa deslocou o debate sobre mediação socioambiental: já não basta afirmar que o procedimento é célere, flexível ou menos oneroso do que o processo judicial. Em controvérsias que envolvem bens difusos, comunidades atingidas, incerteza científica e órgãos públicos, a questão central consiste em definir as condições jurídicas e institucionais que tornam o acordo legítimo, controlável e ambientalmente adequado. O artigo investiga em que medida a Administração Pública pode participar de mediações socioambientais sem converter a consensualidade em renúncia indevida à proteção ambiental. Adota-se abordagem qualitativa, método hipotético-dedutivo e pesquisa bibliográfica e documental, com exame da Constituição Federal, do Código de Processo Civil, da Lei nº 13.140/2015, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, do Decreto nº 9.830/2019, da Resolução CNJ nº 125/2010, do Decreto nº 12.091/2024 e da estrutura federal de autocomposição. Sustenta-se que a indisponibilidade do direito ao meio ambiente não impede a negociação sobre meios, prazos, medidas reparatórias e arranjos de governança, desde que preservado seu núcleo protetivo. Como resultado, propõe-se matriz de validação baseada em competência, participação adequada, suporte técnico, motivação consequencialista, publicidade compatível, proporcionalidade ambiental e monitoramento. Conclui-se que a mediação socioambiental somente amplia o acesso à justiça quando submetida a salvaguardas capazes de neutralizar assimetrias, impedir retrocessos e assegurar execução verificável do acordo.

Palavras-chave: Mediação socioambiental. Administração Pública. Consensualidade. Participação social. Controle ambiental. Ciências Sociais Aplicadas.

Abstract

The consolidation of administrative consensuality has shifted the debate on socio-environmental mediation: it is no longer sufficient to state that mediation is faster, more flexible, or less costly than judicial proceedings. In disputes involving diffuse interests, affected communities, scientific uncertainty, and public authorities, the central issue is to define the legal and institutional conditions that make a settlement legitimate, reviewable, and environmentally adequate. This article investigates the extent to which Public Administration may take part in socio-environmental mediation without turning consensuality into an improper waiver of environmental protection. It adopts a qualitative approach, a hypothetical-deductive method, and bibliographic and documentary research, examining the Brazilian Constitution, the Code of Civil Procedure, Law No. 13,140/2015, the Introduction to Brazilian Law Act, Decree No. 9,830/2019, CNJ Resolution No. 125/2010, Decree No.

¹ Doutorando pelo PPG-DIR/UCS. E-mail: gabraga@ucs.br

² Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. E-mail: isfrota@ucs.br

12,091/2024, and the federal institutional framework for consensual dispute resolution. The article argues that the non-disposable nature of the right to an ecologically balanced environment does not prevent negotiation over means, deadlines, remedial measures, and governance arrangements, provided that the protective core of the right is preserved. As a result, it proposes a validation matrix based on authority, adequate participation, technical support, consequence-sensitive reasoning, compatible publicity, environmental proportionality, and monitoring. It concludes that socio-environmental mediation expands access to justice only when subject to safeguards capable of neutralizing asymmetries, preventing regression, and ensuring verifiable implementation of the settlement.

Keywords: Socio-environmental mediation. Public Administration. Consensuality. Social participation. Environmental oversight. Applied Social Sciences.

1 INTRODUÇÃO

A mediação foi incorporada ao sistema brasileiro de justiça como técnica destinada a ampliar a capacidade institucional de tratamento dos conflitos. O Código de Processo Civil determina que o Estado promova, sempre que possível, a solução consensual e impõe aos sujeitos do sistema de justiça o dever de estimular a conciliação, a mediação e outros métodos adequados, inclusive durante o processo judicial (BRASIL, 2015a). A Lei nº 13.140/2015, por sua vez, disciplinou a mediação entre particulares e a autocomposição no âmbito da Administração Pública, oferecendo suporte normativo para que controvérsias administrativas deixassem de ser automaticamente convertidas em litígios adjudicados (BRASIL, 2015b).

No campo socioambiental, contudo, a incorporação da consensualidade apresenta uma dificuldade específica. Os conflitos não se limitam aos interesses patrimoniais das pessoas formalmente presentes à mesa. Eles podem envolver comunidades atingidas, interesses de gerações futuras, serviços ecossistêmicos, riscos cumulativos, conhecimentos tradicionais, competências administrativas sobrepostas e consequências que ultrapassam o território em que a controvérsia teve origem. A bilateralização artificial do conflito, ainda que produza acordo formalmente válido entre os signatários, pode excluir titulares difusos e transferir custos ambientais a terceiros.

Em estudo anterior, Braga e Frota (2021) examinaram a disseminação dos métodos adequados de solução de conflitos e destacaram as vantagens da mediação ambiental, especialmente flexibilidade, participação, redução de custos e possibilidade de cooperação. O presente trabalho parte daquele diagnóstico, mas altera substancialmente o problema investigado. Em vez de perguntar apenas por que a mediação pode ser útil, questiona-se: sob quais condições jurídicas e institucionais a mediação socioambiental envolvendo a Administração Pública produz acordos legítimos, controláveis e compatíveis com a proteção constitucional do meio ambiente?

A hipótese formulada é a de que a indisponibilidade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não impede a autocomposição. Ela impede, isto sim, que a autoridade pública renuncie ao núcleo essencial de proteção, legitime degradação ilícita, exonere responsáveis sem fundamento técnico ou silencie titulares coletivos afetados. Permanecem negociáveis os meios de cumprimento, as etapas de reparação, os prazos tecnicamente justificáveis, a distribuição de encargos, os mecanismos de compensação admissíveis, os indicadores de desempenho e as estruturas de governança necessárias à execução.

O objetivo geral consiste em sistematizar critérios de validade e legitimidade para acordos produzidos em mediações socioambientais com participação da Administração Pública. Como objetivos específicos, pretende-se: examinar a evolução normativa da consensualidade administrativa; diferenciar indisponibilidade do direito e negociabilidade das formas de proteção; identificar riscos de captura, assimetria e opacidade; e propor uma matriz de validação aplicável à preparação, celebração e acompanhamento dos acordos.

A pesquisa utiliza abordagem qualitativa e método hipotético-dedutivo. Os procedimentos são bibliográficos e documental, com análise da Constituição Federal, do Código de Processo Civil, da Lei de Mediação, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e de seus regulamentos, das resoluções do Conselho Nacional de Justiça e dos atos de organização da autocomposição federal. Também são considerados estudos recentes sobre mediação socioambiental, consensualidade administrativa e estruturas especializadas de resolução de conflitos. O recorte não pretende esgotar as peculiaridades de todos os regimes ambientais setoriais; busca construir parâmetros gerais, passíveis de adaptação ao licenciamento, à reparação de danos, aos conflitos fundiários ambientalmente qualificados e à execução de políticas públicas.

2 DA CELEBRAÇÃO DAS VANTAGENS AO PROBLEMA DA LEGITIMIDADE

A literatura sobre mediação ambiental frequentemente inicia pela comparação com o processo judicial. Destacam-se a informalidade, a celeridade, a redução de custos, a preservação das relações e a possibilidade de soluções criativas. Tais elementos são relevantes, mas não bastam para demonstrar a adequação do procedimento. A rapidez pode abreviar a participação; a flexibilidade pode reduzir garantias; a confidencialidade pode ocultar decisões de interesse coletivo; e a criatividade pode ser utilizada para contornar deveres legais. Em matéria socioambiental, eficiência procedimental e legitimidade não são equivalentes.

Os conflitos ambientais possuem multicausalidade, pluralidade de atores e elevada dependência de informações técnicas. A controvérsia visível costuma representar apenas uma parte do problema. Um conflito sobre licença, por exemplo, pode incluir impactos sobre mobilidade, abastecimento de água, saúde, uso do solo, comunidades tradicionais e distribuição de riscos. Acselrad et al. (2014) demonstram que esses conflitos expressam disputas materiais e simbólicas sobre a apropriação do território e dos recursos, razão pela qual a simples aproximação das partes formais não assegura que todos os interesses relevantes estejam representados.

A mediação socioambiental, portanto, não deve ser concebida como sessão isolada em que o mediador estimula concessões recíprocas. Trata-se de processo de construção de informação, identificação de afetados, organização da participação e definição de obrigações verificáveis. Zanferdini, Jurca e Muraca (2023) aproximam a mediação socioambiental dos processos estruturais, realçando sua aptidão para integrar múltiplos sujeitos e reorganizar relações continuadas. Essa aproximação é especialmente útil quando o conflito não se encerra com pagamento único, mas exige recuperação progressiva, mudança institucional ou implementação prolongada de política pública.

Também não se deve presumir que a celebração do acordo seja, por si, sinal de sucesso. A concordância pode resultar de desigualdade econômica, exaustão processual, falta de assistência técnica ou ameaça de demora. Campbell e Floyd (1996), ao examinarem criticamente a mediação ambiental, advertiram que a desigualdade de poder e a insuficiente representação do interesse público podem produzir resultados formalmente consensuais, mas substancialmente inadequados. A crítica permanece atual: a autonomia somente legitima o consenso quando as condições mínimas de participação são reais.

Dessa forma, a pergunta relevante deixa de ser se a mediação é melhor do que a sentença em abstrato. O exame deve verificar se o desenho procedimental é compatível com a natureza da controvérsia, se os participantes possuem capacidade de influenciar o resultado, se a informação técnica é acessível e contestável, e se o acordo preserva o patamar de proteção exigido pelo ordenamento. Esse deslocamento teórico diferencia o novo objeto do estudo anterior e permite avaliar a mediação não como benefício genérico, mas como forma de exercício juridicamente condicionado da função administrativa.

2.1 Complexidade, Multilateralidade e Assimetria

A multilateralidade socioambiental não se resume à existência de muitos interessados. Ela envolve posições jurídicas heterogêneas. Alguns sujeitos exercem

competências públicas; outros suportam diretamente o impacto; outros possuem conhecimento técnico; e determinados grupos representam interesses difusos ou coletivos. Nem todos dispõem dos mesmos recursos financeiros, acesso a documentos, domínio linguístico ou capacidade de permanecer em negociação prolongada.

A assimetria informacional é particularmente sensível. Estudos de impacto, modelagens de risco, dados hidrológicos e avaliações toxicológicas podem ser produzidos ou financiados por uma das partes. A mera disponibilização de documentos não equivale à participação informada. Para que haja equilíbrio, deve existir tempo razoável de análise, possibilidade de formulação de quesitos, acesso a assistência técnica independente e registro das divergências científicas. A mediação não pode transformar a linguagem especializada em barreira de exclusão.

A experiência recente de centros especializados evidencia que a institucionalização produz ganhos, mas depende de formação adequada. Ferreira e Santos (2025), ao analisarem o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania Ambiental e Fundiário do Tocantins, identificam contribuição para a agilidade e a integração com objetivos de desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que apontam a escassez de mediadores especializados. A especialização não exige que o mediador substitua peritos, mas requer capacidade de organizar o diálogo técnico, reconhecer assimetrias e impedir que a agenda seja capturada pelo participante mais estruturado.

A legitimidade procedimental exige, ainda, atenção aos ausentes. Gerações futuras não participam diretamente; bens ecológicos não possuem voz própria; e comunidades dispersas podem não dispor de representação formal. A solução deve incorporar instituições ou mecanismos capazes de internalizar esses interesses, como participação do Ministério Público quando juridicamente cabível, órgãos ambientais competentes, associações representativas, defensorias, comissões de atingidos e especialistas independentes. Não se trata de multiplicar indefinidamente participantes, mas de justificar por que os sujeitos relevantes foram incluídos ou excluídos.

3 ARQUITETURA JURÍDICA DA CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA

A transformação da postura estatal em relação à autocomposição decorre de conjunto normativo e institucional. O art. 3º do Código de Processo Civil consolidou a solução consensual como diretriz do sistema de justiça. A Lei nº 13.140/2015 definiu a mediação como atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório e dedicou capítulo específico à autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública (BRASIL,

2015a; BRASIL, 2015b). O modelo não elimina a legalidade administrativa; ele altera o modo pelo qual a Administração identifica e implementa a resposta juridicamente adequada.

A Resolução CNJ nº 125/2010 instituiu política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos. Suas alterações posteriores fortaleceram os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania. Em 2026, a Resolução CNJ nº 672 acrescentou regras sobre realização e homologação de mediação pré-processuais, integração dos CEJUSCs aos sistemas eletrônicos, planos de gestão e padronização de dados (CNJ, 2010; CNJ, 2026). Embora essas regras não sejam específicas para matéria ambiental, demonstram que a autocomposição passou de prática periférica a componente permanente da administração judiciária.

No âmbito administrativo, a consensualidade deve ser compreendida em conjunto com os arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, introduzidos pela Lei nº 13.655/2018, e com o Decreto nº 9.830/2019. Esses diplomas exigem consideração das consequências práticas, motivação contextualizada, proporcionalidade, indicação de alternativas e atenção às dificuldades reais do gestor. O acordo administrativo não pode ser defendido apenas com fórmulas abstratas de eficiência. A autoridade deve demonstrar por que a composição protege o interesse público de modo juridicamente adequado e quais consequências foram avaliadas (BRASIL, 2018; BRASIL, 2019).

A mudança também é institucional. A Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal mantém estrutura própria para controvérsias envolvendo órgãos e entidades públicas. Em 2024, o Decreto nº 12.091 instituiu a Rede Federal de Mediação e Negociação – Resolve, destinada a organizar e aperfeiçoar a autocomposição como ferramenta de gestão e de execução de políticas públicas. O Decreto estabelece objetivos de prevenção de entraves, redução da litigiosidade, criação de fluxos de trabalho e proteção institucional do advogado público que formaliza acordos em cenários de incerteza jurídica (BRASIL, 2024; AGU, 2026).

Esses movimentos revelam que a consensualidade não é exceção tolerada, mas técnica administrativa juridicamente reconhecida. Ohlweiler e Sousa (2023) observam que sua efetivação exige ruptura com o habitus burocrático centrado na unilateralidade. A ruptura, todavia, não autoriza uma Administração livre de controles. Ao contrário, quanto maior o espaço para composição, maior a necessidade de motivação, transparência, definição de competências e mecanismos de responsabilização.

3.1 A Indisponibilidade Não Elimina A Negociabilidade

O argumento mais recorrente contra a mediação ambiental sustenta que o meio ambiente, por ser direito difuso e indisponível, não poderia ser objeto de negociação. A formulação confunde o direito protegido com as técnicas de sua concretização. O titular público não pode vender, abandonar ou reduzir arbitrariamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; pode, entretanto, escolher entre alternativas lícitas de prevenção, reparação e compensação, desde que a escolha seja motivada e preserve o resultado protetivo exigido.

A indisponibilidade incide sobre o núcleo material da proteção. Não é admissível acordo que autorize degradação proibida, dispense obrigação legal sem fundamento, converta dano irreparável em pagamento conveniente, elimine a participação de titulares diretamente afetados ou impeça futura atuação fiscalizatória diante de fatos novos. Tampouco se pode utilizar a mediação para validar situação manifestamente ilícita ou afastar normas de competência vinculada.

São negociáveis, em contraste, aspectos instrumentais e executivos. Podem ser objeto de composição o cronograma de recuperação, a sequência de intervenções, a escolha entre técnicas equivalentes, a constituição de garantias, a forma de custeio, a contratação de auditoria independente, a governança de fundos, os indicadores de desempenho, os relatórios periódicos e as consequências do descumprimento. Também podem ser ajustadas medidas de transição quando a execução imediata produzir riscos adicionais ou inviabilidade prática, desde que o escalonamento não represente simples postergação do dever.

Essa distinção aproxima a mediação da noção de juridicidade administrativa. A Administração não negocia a existência do dever de proteger; negocia, dentro de uma moldura legal e técnica, a forma mais adequada de cumpri-lo. O consenso não substitui a norma ambiental, mas pode especificar obrigações genéricas, coordenar competências fragmentadas e produzir mecanismos de execução mais adaptados ao conflito.

4 CRITÉRIOS DE VALIDADE E LEGITIMIDADE DOS ACORDOS SOCIOAMBIENTAIS

A validade formal do acordo representa apenas o primeiro nível de análise. Em matéria socioambiental, a composição deve satisfazer requisitos procedimentais, materiais e de implementação. Propõem-se sete critérios integrados: competência e autorização; participação adequada; suporte técnico independente; motivação e análise de consequências; publicidade compatível; preservação do núcleo ambiental e proporcionalidade; e monitoramento com responsabilização.

Esses critérios não formam lista meramente recomendatória. Eles decorrem da combinação entre legalidade administrativa, dever de proteção ambiental, participação social, acesso à informação, motivação das decisões públicas e necessidade de controle. A ausência de um critério pode comprometer os demais. Sem informação técnica, a participação é simbólica; sem publicidade, o controle é inviável; sem monitoramento, a obrigação pode tornar-se promessa sem eficácia.

4.1 Competência, Autorização E Definição Do Objeto

O procedimento deve começar pela identificação das competências envolvidas. Conflitos ambientais frequentemente abrangem municípios, estados, União, autarquias, agências e órgãos setoriais. A presença de representante sem poder para decidir gera negociação aparente e pode levar à invalidação posterior. O termo de abertura deve indicar autoridades competentes, limites de representação, necessidade de aprovação superior e órgãos cuja manifestação é juridicamente indispensável.

A definição do objeto deve separar fatos incontroversos, questões técnicas pendentes, pretensões juridicamente possíveis e matérias excluídas da negociação. Essa delimitação impede que o procedimento seja utilizado para reabrir deveres legais já definidos ou para diluir responsabilidades. Também permite verificar se a mediação é adequada. Casos que exigem medida urgente de cessação de dano não devem aguardar longas rodadas consensuais; a tutela emergencial pode coexistir com negociação sobre reparação e governança posterior.

4.2 Participação Adequada E Representação Dos Afetados

A participação adequada exige mapeamento dos grupos afetados e dos interesses juridicamente relevantes. A convocação deve ser transparente, com linguagem acessível e prazo suficiente. Grupos vulneráveis podem necessitar de apoio logístico, tradução, acessibilidade, assessoria jurídica ou técnica. O desenho do procedimento deve evitar que custos de deslocamento, duração das reuniões ou excesso de documentos inviabilizem a presença efetiva.

Representação formal não elimina o dever de consulta aos representados. Associações, comissões e entidades públicas devem demonstrar sua relação com os interesses defendidos. Em controvérsias de grande alcance, podem ser necessárias audiências públicas, reuniões territoriais, consultas digitais e mecanismos de recebimento de contribuições. A mediação não precisa transformar-se em assembleia permanente, mas deve construir canais proporcionais ao impacto da decisão.

A participação também deve influenciar o conteúdo. Não basta permitir manifestação se as contribuições forem ignoradas. O acordo ou a decisão que o aprova deve registrar as principais objeções, explicar sua aceitação ou rejeição e indicar como os interesses dos ausentes foram considerados. Essa rastreabilidade fortalece o controle e reduz a percepção de que o consenso foi produzido apenas entre instituições.

4.3 Base Técnica, Incerteza E Precaução

A mediação não elimina a incerteza científica. Seu papel é organizar a forma como a incerteza será tratada. O procedimento deve identificar estudos disponíveis, lacunas de dados, divergências metodológicas e cenários de risco. Quando a informação for controlada por uma das partes, deve-se avaliar auditoria ou perícia independente. A confiança no mediador não substitui a confiabilidade da prova técnica.

O princípio da precaução impede que a falta de certeza absoluta seja utilizada para adiar medidas necessárias diante de risco relevante. Em vez de exigir consenso científico impossível, o acordo pode instituir medidas adaptativas: limites provisórios, monitoramento intensificado, gatilhos de revisão, suspensão automática de atividades e reforço progressivo das obrigações. A gestão adaptativa transforma a incerteza em variável explícita do acordo.

Também se deve distinguir controvérsia técnica legítima de produção estratégica de dúvida. Pareceres sem transparência metodológica, dados não auditáveis e conflitos de interesse devem receber tratamento crítico. A mediação não pode conferir equivalência artificial a posições científicas de consistência desigual. O registro dos fundamentos técnicos e das opiniões minoritárias relevantes é requisito de integridade.

4.4 Motivação, Consequências e Alternativas

O acordo celebrado pela Administração deve ser acompanhado de motivação suficiente. O Decreto nº 9.830/2019 exige contextualização dos fatos, indicação dos fundamentos jurídicos e congruência entre normas e realidade. Em matéria ambiental, a motivação deve apresentar o diagnóstico do dano ou risco, as alternativas consideradas, os custos de implementação, o tempo necessário, os efeitos distributivos e as razões pelas quais a solução consensual supera as opções descartadas.

A análise consequencialista não autoriza sacrificar proteção ambiental em nome de conveniência econômica. Ela exige comparação responsável entre cenários e consideração dos custos de não agir. Devem ser avaliados riscos de agravamento, impactos sobre comunidades, perda de serviços ecossistêmicos, despesas públicas futuras e efeitos sobre a confiança

institucional. A alternativa mais barata no presente pode representar a mais onerosa no ciclo completo de reparação.

A motivação deve ainda enfrentar a proporcionalidade. Medidas menos restritivas somente são preferíveis quando igualmente eficazes para alcançar o resultado ambiental. A flexibilização de prazo, por exemplo, precisa estar vinculada a justificativa técnica, etapas intermediárias e garantias. Sem essas condições, a proporcionalidade converte-se em linguagem de redução indevida do dever.

4.5 Publicidade, Confidencialidade e Controle Social

A confidencialidade é princípio tradicional da mediação, pois favorece comunicação franca e protege propostas exploratórias. A Administração Pública, contudo, está submetida à publicidade e à prestação de contas. A compatibilização exige distinguir conteúdo negocial provisório, que pode receber reserva temporária, de fundamentos, documentos técnicos, critérios e texto final do acordo, que devem ser acessíveis salvo hipótese legal específica de sigilo.

Não é legítimo classificar como confidencial todo o procedimento quando a decisão afeta coletividade indeterminada. O sigilo amplo impede a participação, dificulta controle externo e pode esconder concessões incompatíveis com a lei. Recomenda-se protocolo de transparência definido no início: quais documentos serão públicos, quais reuniões terão atas, como serão protegidos dados pessoais e segredos industriais, quando propostas reservadas serão descartadas e quais informações integrarão obrigatoriamente o termo final.

O controle social depende de uma linguagem compreensível. Além da versão jurídica completa, acordos complexos devem possuir síntese executiva, mapas, cronogramas e indicadores. A transparência não se satisfaz com publicação de documento extenso e tecnicamente inacessível. O dever estatal é permitir compreensão suficiente para que a sociedade acompanhe o cumprimento.

4.6 Núcleo Ambiental, Não Retrocesso e Proporcionalidade

O conteúdo do acordo deve preservar o patamar normativo de proteção. A consensualidade não cria competência para afastar padrões legais, dispensar licenças, reduzir áreas protegidas ou extinguir responsabilidade fora das hipóteses autorizadas. Quando houver margem administrativa, a escolha deve observar prevenção, precaução, reparação integral, poluidor-pagador e proteção intergeracional.

A avaliação do núcleo ambiental pode ser estruturada em três perguntas. Primeiro, o acordo interrompe ou previne o dano relevante? Segundo, assegura reparação ou

compensação juridicamente admissível e tecnicamente suficiente? Terceiro, distribui custos sem transferi-los à coletividade ou aos grupos vulneráveis? Resposta negativa exige revisão da composição.

A cláusula de quitação merece cuidado especial. Quitações genéricas podem impedir resposta a danos latentes ou fatos não conhecidos. Em conflitos com incerteza científica, a quitação deve ser delimitada ao objeto, período e informações disponíveis, preservando deveres diante de novos danos, fraude, omissão relevante ou descumprimento.

4.7 Monitoramento, Garantias e Responsabilização

A execução é parte do desenho da solução. Obrigações genéricas, como recuperar, compensar ou adotar melhores práticas, dificultam a verificação. O acordo deve estabelecer entregas, indicadores, responsáveis, prazos, fonte de dados, método de auditoria e forma de divulgação. Quando a obrigação depender de desempenho ambiental, devem existir metas mensuráveis e critérios de aceitação.

Garantias financeiras, seguros, cauções, fundos vinculados e retenções podem ser necessários quando houver risco de insolvência ou custo elevado de reparação. O acordo também deve prever consequências proporcionais ao descumprimento: multa, execução específica, vencimento antecipado, intervenção de terceiro, revisão das condições ou retomada do processo. A mediação não pode reduzir a força executiva da obrigação ambiental.

O monitoramento deve admitir revisão. Mudanças técnicas, novos impactos e resultados inferiores ao esperado podem exigir adaptação. Cláusulas de revisão periódica, gatilhos e comitês de acompanhamento permitem corrigir o curso sem reiniciar todo o conflito. A participação dos afetados no acompanhamento evita que o acordo desapareça após a assinatura.

5 MATRIZ DE VALIDAÇÃO DO ACORDO SOCIOAMBIENTAL

A partir dos critérios desenvolvidos, apresenta-se matriz destinada a orientar autoridades, mediadores, órgãos de controle e participantes. Ela não substitui a análise jurídica do caso concreto, mas organiza perguntas mínimas e documentos de suporte. Sua função é impedir que a busca por consenso omita elementos que seriam exigidos de uma decisão unilateral ou judicial.

Critério	Pergunta de validação	Evidência mínima
Competência e objeto	Os representantes possuem poder para negociar e o objeto é juridicamente disponível quanto aos meios?	Atos de designação; mapa de competências; termo de abertura; delimitação de matérias excluídas.
Participação adequada	Os grupos atingidos e interesses coletivos relevantes foram identificados e puderam influenciar a solução?	Mapa de interessados; convocações; atas; manifestações; justificativas de inclusão e exclusão.
Base técnica	Os dados são suficientes, auditáveis e contestáveis? As incertezas foram explicitadas?	Estudos; pareceres independentes; dados abertos; registro de divergências; plano de gestão adaptativa.
Motivação e alternativas	A Administração demonstrou necessidade, adequação, consequências e superioridade da composição frente às alternativas?	Nota técnica e jurídica; análise de cenários; estimativa de custos; justificativa de proporcionalidade.
Publicidade compatível	O sigilo foi limitado ao necessário e o conteúdo final é compreensível e controlável?	Protocolo de transparência; versão pública; síntese executiva; proteção justificada de dados restritos.
Integridade ambiental	O acordo preserva o núcleo de proteção, previne retrocesso e evita transferência de custos à coletividade?	Quadro de conformidade legal; metas ambientais; justificativa de equivalência; limites de quitação.
Execução e controle	As obrigações são mensuráveis, garantidas, monitoradas e revisáveis?	Cronograma; indicadores; garantias; auditoria; sanções; comitê de acompanhamento; cláusulas de revisão.

5.1 Etapas Recomendadas Do Procedimento

A matriz pode ser operacionalizada em seis etapas. A primeira é a triagem de adequação, na qual se verificam urgência, risco de agravamento, competências, disponibilidade de informação e necessidade de medidas cautelares. A segunda é o desenho do procedimento, com identificação de participantes, regras de transparência, financiamento da assistência técnica e cronograma.

A terceira etapa é a construção da base comum de fatos. Documentos e dados são organizados, lacunas são reconhecidas e divergências técnicas são delimitadas. A quarta consiste na formulação de opções, com avaliação jurídica, ambiental, econômica e distributiva. A quinta é a deliberação e formalização, acompanhada de motivação administrativa, controle de legalidade e definição de garantias. A sexta é o monitoramento público, com indicadores, relatórios, revisão e consequências do descumprimento.

A homologação judicial pode conferir força executiva e controle adicional, mas não corrige automaticamente deficiências de participação ou informação. O juízo deve examinar competência, licitude do objeto, representação, preservação de interesses coletivos e exequibilidade. A homologação não deve ser tratada como ato meramente cartorial em conflitos de alta complexidade.

6 RISCOS, LIMITES E HIPÓTESES DE INADEQUAÇÃO

A mediação não é adequada a todos os conflitos. Quando há violência, intimidação, fraude documental, dano em curso que exige resposta imediata ou desigualdade impossível de compensar, o procedimento consensual pode ampliar a vulnerabilidade. Também é

inadequado suspender fiscalização ou tutela de urgência apenas para criar ambiente negocial. Medidas coercitivas e diálogo podem coexistir.

Outro risco é o uso estratégico da mediação para ganhar tempo. O participante responsável pode aderir ao procedimento sem intenção real de cumprir, enquanto o dano avança. Prazos, metas intermediárias e manutenção de garantias reduzem esse risco. A boa-fé deve ser aferida por condutas objetivas, como entrega de dados, cumprimento de medidas emergenciais e disponibilização de recursos.

A captura institucional ocorre quando órgãos públicos passam a compartilhar a perspectiva do agente regulado e tratam a comunidade como obstáculo. A presença de mediador imparcial não neutraliza sozinha esse fenômeno. Transparência, pluralidade, assistência independente e controle externo são necessários. O mesmo vale para o chamado *greenwashing* consensual, em que compromissos vagos são divulgados como solução ambiental sem metas verificáveis.

A fragmentação também compromete a eficácia. Acordos separados com diferentes grupos podem produzir obrigações incompatíveis e distribuição desigual de benefícios. Em conflitos estruturais, deve-se preferir coordenação global, mesmo que a execução seja territorializada. A mediação precisa reconhecer processos conexos, decisões administrativas existentes e competências de outros entes.

Por fim, o consenso não afasta a revisão. Acordos administrativos permanecem sujeitos a controle judicial, administrativo e social, observados segurança jurídica, proteção da confiança e consequências práticas. A revisão deve distinguir ilegalidade originária, alteração superveniente e insucesso de implementação. Essa diferenciação evita tanto a intangibilidade indevida quanto a desconstituição arbitrária de soluções complexas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão normativa e institucional da consensualidade tornou insuficiente o debate centrado apenas nas vantagens da mediação. Em matéria socioambiental, a questão decisiva é a legitimidade do processo e do resultado. A presença da Administração Pública amplia as possibilidades de coordenação e execução, mas também exige observância reforçada de competência, motivação, publicidade, participação e controle.

A pesquisa confirmou a hipótese de que a indisponibilidade do direito ao meio ambiente não impede a negociação sobre formas de proteção. O núcleo do direito permanece fora da disposição administrativa; meios de prevenção, reparação, compensação admitida, cronogramas, garantias e estruturas de governança podem ser consensualmente definidos. A

distinção impede que a indisponibilidade seja utilizada como justificativa para litigância automática e, simultaneamente, evita que a consensualidade se converta em renúncia.

A matriz proposta reúne sete critérios: competência e objeto; participação adequada; base técnica; motivação e alternativas; publicidade compatível; integridade ambiental; e execução com controle. Esses requisitos devem ser considerados de maneira integrada. A falta de suporte técnico enfraquece a participação; o sigilo excessivo impede controle; a ausência de indicadores esvazia a reparação; e a representação insuficiente compromete o próprio consenso.

As novidades normativas e institucionais posteriores ao estudo de 2021, especialmente a consolidação dos CEJUSCs, a estrutura federal de mediação, a Rede Resolve e o desenvolvimento recente da literatura socioambiental, justificam o novo recorte. O artigo não reproduz a defesa genérica das benesses da mediação; formula problema autônomo, propõe critérios de validação e examina limites materiais e procedimentais.

Conclui-se que a mediação socioambiental pode ampliar o acesso à justiça e melhorar a execução de políticas públicas, mas somente quando o consenso é resultado de participação informada, decisão motivada e compromisso ambiental mensurável. A qualidade do acordo não decorre do número de assinaturas ou da redução estatística de processos. Ela depende da capacidade de prevenir danos, reparar impactos, distribuir responsabilidades de forma justa e permanecer aberta ao controle durante toda a implementação.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri et al. Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2014.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal. Brasília, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/ccafdir>. Acesso em: 4 ago. 2026.

BRAGA, Gabriel de Almeida; FROTA, Ícaro da Silveira. ADRs e as benesses de mediação para resolução de conflitos ambientais. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 93-110, 2021. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9628/2021.v7i1.7939.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015a.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília: Presidência da República, 2015b.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta os arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Decreto nº 12.091, de 3 de julho de 2024. Institui a Rede Federal de Mediação e Negociação – Resolve. Brasília: Presidência da República, 2024.

CAMPBELL, Marcia Caton; FLOYD, Donald W. Thinking critically about environmental mediation. *Journal of Planning Literature*, v. 10, n. 3, p. 235-247, 1996. DOI: 10.1177/088541229601000301.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Institui a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses. Brasília: CNJ, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 672, de 11 de março de 2026. Altera a Resolução CNJ nº 125/2010. Brasília: CNJ, 2026.

FERREIRA, Leila Rosaria Goncalves; SANTOS, Nivaldo dos. Análise de um Centro de Mediação de Conflitos Ambientais e Fundiários: contribuições do Poder Judiciário do Estado do Tocantins para a Agenda 2030. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 15, n. 2, 2025. DOI: 10.18226/22370021.v15.n2.05.

MOORE, Christopher W. *The mediation process: practical strategies for resolving conflict*. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2014.

OHLWEILER, Leonel Pires; SOUSA, Ana Beatriz Getelina. A consensualidade na Administração Pública a partir da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu: perspectivas e desafios. *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, Florianópolis, v. 8, n. 2, 2023. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9679/2022.v8i2.9109.

SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli; JURCA, Giovana Carla Atarasi; MURACA, Luiz Felipe Machado. A mediação socioambiental como instrumento integrador. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 20, e202217, 2023. DOI: 10.18623/rvd.v20.2217-ptbr.