

# **V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II**

**JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA**

**NIVALDO DOS SANTOS**

**NORMA SUELI PADILHA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Nivaldo Dos Santos; Norma Sueli Padilha – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-499-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II

---

### **Apresentação**

#### APRESENTAÇÃO

A presente obra que ora temos a honra de apresentar é fruto de mais um evento patrocinado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), que reúne os pesquisadores da área do Direito e organiza os maiores eventos acadêmicos ligados à Ciência Jurídica.

Os artigos são oriundos do V Encontro Virtual do CONPEDI, com o tema central: Inovação, Direito e Sustentabilidade realizado nos dias 14 a 18 de junho de 2022, sob os auspícios da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Ainda em decorrência da pandemia da COVID-19, que marcou uma crise, sem precedentes, na área de Saúde no Brasil, o evento foi realizado de forma virtual, por meio de um conjunto de ferramentas que permitiram a exibição de palestras, painéis, fóruns, assim como os grupos de trabalhos tradicionais e apresentações semelhantes àsquelas utilizadas durante os eventos presenciais, mas desta feita por meio da plataforma RNP (Rede Nacional de Ensino e Pesquisa), tudo após grande esforço da comissão organizadora do evento.

Os professores ora signatários ficaram responsáveis pela Coordenação do Grupo de Trabalho intitulado Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo II e pela organização desta obra.

Assim, no dia 18 de junho de 2022, dezoito artigos ora selecionados foram apresentados e defendidos pelos seus autores, após avaliação feita por pares, pelo método double blind review, pelo qual cada artigo é avaliado por dois pareceristas especialistas na área com elevada titulação acadêmica, foram apresentados oralmente por seus autores e, como forma de dar publicidade ao conhecimento científico, compõem o presente livro.

A presente obra se inicia com o artigo “A importância da mulher do campo para a agroecologia no Brasil de Maria Cecília de Moura Mota e Maraluce Maria Custódio que examina os principais aspectos que cercam a agroecologia, discorrendo sobre a inserção da mulher nesse novo modelo de interação entre a produção de alimentos e a sustentabilidade no Brasil.

Depois, o artigo de Renata Sanchez Guidugli Gusmão “A justiça restaurativa aplicada às questões ambientais: estudo dos danos ambientais na cidade de Cubatão – Ação Civil Pública Ambiental e o Termo de Ajustamento de Conduta” trata da justiça restaurativa como modelo de transformação social, com aplicação em diversas ambiências, e suas práticas podem ser eficazes para solução de diversos conflitos, incluindo também a área ambiental, a partir da análise da ação civil pública de Cubatão, que levou 30 (trinta) anos para ser julgada, demonstrando a ineficácia da judicialização de conflitos ambientais.

Em seguida, João Antônio Sartori Júnior apresenta o artigo “A função social registral como instrumento de efetivação dos direitos ambientais”, que analisa a função social nos dias, como instrumento de efetivação dos direitos e suas implicações na proteção dos direitos ambientais, destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia dos atos jurídicos.

Logo na sequência, em “Desenvolvimento sustentável e bem viver: diálogos entre a Agenda 2030 e as Cartas das mulheres negras e indígenas ao Estado Brasileiro”, Liz Elaine de Silvério e Oliveira Mendes, Marina Macedo Oliveira e Maurides Batista de Macedo Filha, trata dos conceitos de bem viver, previsto na Carta das Mulheres Negras e na Carta das Mulheres Indígenas ao Estado Brasileiro, e desenvolvimento sustentável, inserido na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, com o propósito de tencionar essas concepções de direitos humanos no que diz respeito à igualdade de gênero e à ação climática.

Ato contínuo, Heloíse Siqueira Garcia e Denise S. S. Garcia apresentam o artigo “Debatendo sobre a Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável: uma análise a partir dos objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, no qual examinam os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, que não devem ser tratados como sinônimos, além da compatibilidade de tais conceitos com os ODS. Ao final, no entender das autoras, os ODS estão alicerçados nos critérios de sustentabilidade.

Em “Da necessidade de averbação imobiliária do passivo ambiental relativo à contaminação dos solos”, Thiago de Miranda Carneiro e Ricardo Tadeu Dias Andrade buscam demonstrar a necessidade de averbação, no registro de imóveis, de informações relativas a restrições ambientais, como a contaminação dos solos, a fim de resguardar futuros possuidores e adquirentes da propriedade, contra danos causados por titulares anteriores.

No sétimo artigo intitulado Da (im)possibilidade de retificação administrativa, para incorporação de área, do registro de imóveis indígenas”, Thiago de Miranda Carneiro examina se a retificação administrativa de medidas de áreas imobiliárias, que eventualmente

resulte em incorporação de terreno, pode ser aplicada a terras indígenas adquiridas com medidas perimetrais incorretas. A hipótese levantada é favorável, por ser, o direito indígena, transindividual e de grupo vulnerável.

Depois, em “Breves reflexões sobre as mudanças climáticas e a responsabilidade estatal”, Mírian Barreta Palla enfatiza que as mudanças climáticas não podem mais ser consideradas como previsões ou eventos futuros, eis que suas consequências nocivas já são sentidas pelas comunidades, notadamente as que apresentam vulnerabilidade em outros aspectos, como econômicos, sociais e estruturais, agravando, ainda mais, a desigualdade.

O nono artigo de Luan Gaspar Santos e Deise Marcelino da Silva, “A Política Nacional de Irrigação e a disponibilidade hídrica: novas tecnologias na mitigação de impactos ambientais e na proteção da água” examinam a água como recurso natural essencial à sobrevivência humana e imprescindível em processos produtivos, em especial do agronegócio, em que a prática da irrigação é ferramenta para garantia e aumento de produtividade.

O décimo artigo de Gabriela Porto Siqueira e Silvio Bitencourt da Silva, “A teoria dos custos de transação na coordenação dos sistemas agroindustriais”, estudam o panorama dos custos de transação, as tecnologias digitais e as suas implicações na coordenação dos sistemas agroindustriais.

O décimo primeiro artigo “A padronização ambiental como ferramenta para a governança ambiental global” de Maria Isabel Leite Silva de Lima trata da governança ambiental global e da padronização ambiental privada, direcionada a empresas conforme os preceitos da sustentabilidade, destacando a importância da ISO da família 14000 sobre sistemas de gestão ambiental.

Depois, Eid Badr e Elaine Rodrigues Jerônimo Silva apresentam o artigo “Análise do serviço amazônico de ação, reflexão e educação socioambiental da ordem dos jesuítas do Brasil à luz da Política Nacional de Educação Ambiental” cuida da atuação do Serviço Amazônico de Ação, Reflexão e Educação Socioambiental (SARES), em 2021, à luz da Política Nacional de Educação Ambiental.

O artigo “A tese do “marco temporal” como parâmetro para a demarcação de terras indígenas no Brasil e o papel da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTEIDH) de Elias José de Alcântara, Edson Rodrigues de Oliveira e Rodrigo Romano Torres aborda o problema da demarcação das terras indígenas no Brasil, tendo como referência a análise da tese do “Marco Temporal”, a partir da análise do processo de demarcação das terras

tradicionais pelo Povo Indígena Xokleng, que se encontra em curso no Supremo Tribunal Federal, bem como à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O décimo quarto artigo “A possível inserção do delito de ecocídio no estatuto de Roma e o Princípio da Legalidade Penal” de Sébastien Kiwonghi Bizawu e Rodrigo Romano Torres examina a importância do reconhecimento do ecocídio como crime contra o meio ambiente e suscetível de inserção no Estatuto de Roma para coibir a impunidade em face dos danos ambientais irreversíveis.

O décimo quinto artigo de Renatto Pereira Mota e José do Carmo Alves Siqueira de “A regularização fundiária versus reforma agrária e o valor da terra nua” analisa se a Regularização Fundiária é contrária à Reforma Agrária e se o Valor da Terra Nua – VTN, poderá ou não favorecer à desestruturação fundiária brasileira, quando da titulação administrativa.

Depois, em “A responsabilidade civil ambiental punitiva no naufrágio de navios cargueiros” Raphael de Abreu Senna Caronti e Elcio Nacur Rezende analisam a evolução da responsabilidade civil, passando pela responsabilidade civil ambiental, para chegar na reponsabilidade civil em naufrágios de navios mineradores, por meio do estudo de caso envolvendo a Vale do Rio Doce e a Polaris Shipping.

Outrossim, em “A sustentabilidade como responsabilidade socioambiental na institucionalização de contratações públicas”, Ivone Oliveira Soares, Flavio Henrique Rosa e Ulisses Espartacus de Souza Costa tratam da sustentabilidade nos processos licitatórios, bem como das cláusulas nos editais licitatórios voltadas para a aquisição de bens, serviços e obras, que envolvam a sustentabilidade.

Por fim, em “Notas sobre a regulamentação do mercado de crédito de carbono no Brasil”, Álvaro Amaral de França Couto Palma de Jorge estuda o mercado de crédito de carbono no Brasil, a partir da leitura dos acordos das Nações Unidas, da redução progressiva de emissão de gases de efeito estufa (GEEs), especialmente o gás carbônico (CO<sub>2</sub>) e os principais pontos do Projeto de Lei (PL) no 528/2021, atualmente em discussão no Congresso Nacional.

Com a presente apresentação, desejamos a todos uma prazenteira e tranquila leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza – Universidade Nove de Julho - UNINOVE

Prof<sup>a</sup>. Dra. Norma Sueli Padilha - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Dr. Nivaldo dos Santos – Universidade Federal de Goiás - UFG

**A JUSTIÇA RESTAURATIVA APLICADA ÀS QUESTÕES AMBIENTAIS:  
ESTUDO DOS DANOS AMBIENTAIS NA CIDADE DE CUBATÃO – AÇÃO CIVIL  
PÚBLICA AMBIENTAL E O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

**RESTORATIVE JUSTICE APPLIED TO ENVIRONMENTAL ISSUES: STUDY OF  
ENVIRONMENTAL DAMAGE IN THE CITY OF CUBATÃO – PUBLIC  
ENVIRONMENTAL CIVIL ACTION AND THE TERM OF CONDUCT  
ADJUSTMENT**

**Renata Sanchez Guidugli Gusmão <sup>1</sup>**

**Resumo**

A Justiça Restaurativa deve ser entendida como um novo paradigma, um modelo de transformação social, com aplicação em diversas ambiências, e suas práticas podem ser eficazes para solução de diversos conflitos, incluindo também a área ambiental. Este artigo traz um estudo do caso da ação civil pública de Cubatão, que levou 30 (trinta) anos para ser julgada, demonstrando a ineficácia da judicialização de conflitos ambientais. Após o julgamento, tornou-se inexecutável, e a solução adotada foi um Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre as rés e o Ministério Público, demonstrando a eficácia dos métodos consensuais.

**Palavras-chave:** Justiça restaurativa, Transformação social, Conflitos, Soluções pacíficas, Judicialização

**Abstract/Resumen/Résumé**

Restorative Justice must be understood as a new paradigm, a model of social transformation, with application in different environments, and its practices can be effective in solving various conflicts, also including the environmental area. This article presents a case study of the public civil action in Cubatão, which took 30 (thirty) years to be judged, demonstrating the ineffectiveness of the judicialization of environmental conflicts. After the trial, it became unenforceable, and the solution adopted was a Conduct Adjustment Term signed between the defendants and the Public Ministry, demonstrating the effectiveness of the consensual methods.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Restorative justice, Social transformation, Conflicts, Pacific solutions, Judicialization

---

<sup>1</sup> Juíza de Direito, Pós-Graduada em Processo Civil e Mestranda em Direito Ambiental

## **1. Introdução**

O presente trabalho visa tecer comentários sobre o instituto da Justiça Restaurativa, e estudar suas possibilidades de aplicação às questões ambientais.

O texto está dividido, além da introdução, em outras três partes. Na primeira, apresentam-se os fundamentos genéricos acerca da Justiça Restaurativa, identificando-se preceitos e objetivos. Busca-se desvelar a Justiça Restaurativa como uma possibilidade de garantir a efetividade e o reconhecimento das necessidades dos envolvidos, dando oportunidade para uma nova abordagem. Na segunda, o texto traz breve análise das questões ambientais da cidade de Cubatão/SP, que foi palco de grande contaminação ambiental na década de 1980, fazendo análise da solução administrativa e da solução judicial tomadas para tentar conter a degradação ambiental e responsabilizar as pessoas físicas e jurídicas pelos danos causados.

Com enfoque na solução judicial, o estudo discorre sobre o Termo de Ajustamento de Conduta que colocou fim parcial à ação civil pública ambiental, julgada após mais de 30 (trinta) anos de seu ajuizamento, quando o cenário ambiental já havia sido totalmente transformado na região. Complementa-se o estudo com uma abordagem, ainda que superficial, sobre a morosidade do sistema de justiça brasileiro e os danos decorrentes da demora processual.

Por fim, na terceira parte, faz-se um paralelo do TAC com as soluções consensuais dos conflitos ambientais, trazendo as possibilidades da Justiça Restaurativa para tentar demonstrar sua melhor eficácia na solução dos conflitos na seara ambiental.

## **2. A Justiça Restaurativa: uma mudança de paradigma**

O conceito de Justiça Restaurativa (JR) ainda não está muito bem definido pelos doutrinadores que se debruçam sobre o tema, e são numerosas as suas definições.

Em síntese, segundo a *Law Commission of Canada* (2003), a JR se refere a um processo voltado a solucionar crimes e conflitos, que tem como foco a reparação do dano às vítimas, responsabilizando os ofensores por suas ações e engajando a comunidade em um processo de resolução de conflitos.

Howard Zehr (2020) define a Justiça Restaurativa por sua vertente processual. Para o autor, trata-se de “uma abordagem que visa promover justiça e que envolve, tanto quanto possível, todos aqueles que têm interesse numa ofensa ou dano específico, num processo que

coletivamente identifica e trata os danos, necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de restabelecer as pessoas e endireitar as coisas na medida do possível” (2020, p.54). Ressalta Zehr que a Justiça Restaurativa procura oferecer um maior equilíbrio na maneira como se vivencia a justiça.

No Brasil, não há lei específica para regular a Justiça Restaurativa. Entretanto, há leis municipais que tratam da matéria, bem como vários projetos de lei em tramitação (PASSOS, 2019).

A Justiça Restaurativa tornou-se um instrumento legal oficial em 2002 pela Resolução 2002/12 das Nações Unidas pelo Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), intitulada “Princípios Básicos para utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal” (PAROLA, 2016).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao editar a Resolução 225 (Resolução 225, de 31 de maio de 2016), fez emergir uma norma que passou a ser referência nacional para a Justiça Restaurativa no país. Tal resolução dispõe, em seu art. 1º, que a Justiça Restaurativa “constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência” através do qual os conflitos que causam “dano concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado [...]”, contando com a participação do ofensor e da vítima e, quando oportuno, da comunidade, através de práticas restaurativas coordenadas por facilitadores, focalizando a responsabilização do autor do ato danoso e a satisfação das necessidades de todos os envolvidos (PASSOS apud ORTH; GRAF, 2020, p. 55/56).

A expressão “foi cunhada na década de 1970 para descrever uma forma de resposta ao crime que se concentra principalmente em reparar o dano causado pelo ato criminoso e restaurar, na medida do possível, a dignidade e o bem-estar de todos os envolvidos” (MARSHALL, 2011 apud PAROLA, 2016).

Uma das questões que envolve a Justiça Restaurativa é a participação do ofensor, do ofendido e da comunidade nas práticas, entendendo que esta última tem importante papel na solução dos conflitos. Nas questões ambientais, entende-se que é de suma importância e de grande interesse a participação da comunidade, quer porque se trata do local onde ocorrem os danos (comunidade interessada), quer porque ela deve ter vez e voz (empoderar-se) na tomada de decisões preventivas, trabalhando para a melhoria da formação de cidadãos ecologicamente conscientes.

A Justiça Restaurativa não é, em si mesma, apenas um método de solução de conflitos, mas contém uma gama deles, podendo ser citados, conforme a literatura nacional e estrangeira, a mediação vítima-ofensor, os círculos restaurativos (baseados na comunicação não violenta – CNV), as conferências familiares e os círculos de construção de paz, os quais não serão aqui descritos por não se tratar de questão relevante ao tema ora abordado. Há diversos outros métodos também utilizados nos países onde a prática foi implementada.

No Brasil, a prática mais difundida é a dos Processos Circulares de Construção de Paz, difundidos pela instrutora norte americana Kay Pranis, que podem ser aplicados em diversos contextos e com distintos propósitos.

Os Círculos vêm sendo identificados como ferramentas de suma importância para as práticas restaurativas, com aplicabilidade em inúmeras áreas, por promoverem o encontro de seres humanos em sua essência e na mais profunda expressão da verdade (PRANIS, 2010).

Inicialmente pensada a partir do descontentamento com o sistema de justiça criminal retributiva vigente, e para aplicação aos conflitos de natureza criminal, a Justiça Restaurativa hoje pode e deve ser aplicada em diversas ambiências, em razão de seu potencial transformador.

Todavia, vale mencionar que a Justiça Restaurativa, visando trazer uma mudança de paradigma, coaduna-se com uma forma diversa de se fazer a justiça. Ainda que tenha surgido pensando-se na aplicação à justiça criminal, suas práticas são hoje utilizadas nas diversas searas do direito e fora dele. Com efeito, Raquel Ivanir Marques esclarece que “os princípios e métodos da Justiça Restaurativa podem ser estendidos aos mais diversos campos de aplicação, revelando grande potencial na resolução de conflitos e pacificação social” (MARQUES, 2016).

### **3. O Contexto da Degradação do Meio Ambiente na Cidade de Cubatão**

Cubatão, durante séculos, foi conhecida como ponto de “pé de serra”, ponto de transbordo de pessoas e mercadorias entre o Porto de Santos e as atividades do planalto. Foi essa posição estratégica, mais tarde confluência de rodovias e ferrovias, que determinou a instalação do polo industrial, apesar das condições topográficas e climáticas desfavoráveis. Foi, entretanto, a inauguração da Refinaria Presidente Bernardes, pela Petrobrás, em 1955, o fator determinante para a formação do atual polo industrial petroquímico, pela atração e instalação de muitas empresas voltadas para o aproveitamento dos derivados do petróleo. (REI; RIBEIRO, 2016).

Sobre as características ambientais, podemos citar alguns aspectos trazidos por Gabriela Soldano Garcez, em sua tese de Mestrado em Direito apresentada na Universidade Católica de

Santos – Cubatão: Degradação e recuperação ambiental de uma cidade industrial. Importância da participação da sociedade no processo de recuperação, 2013:

*Cubatão é um município peculiar pelos seus aspectos naturais associados à sua localização geográfica no sopé da encosta da Serra do Mar. Por um lado, encontra-se envolvido pelas altas escarpas recobertas por vegetação de floresta atlântica entrecortada por inúmeras cachoeiras [...].*

*Sobre a implantação do polo industrial, acrescentou a autora em sua tese que “Entretanto, tais indústrias desconsideraram as questões ambientais, tomando-as, na época, como de “pequena importância”, como, por exemplo, o terreno de manguezal (de matéria argilosa e todosa), que se tornou um obstáculo para a instalação das fábricas, exigindo grande dispêndio de verbas para a realização de um aterro.*

(GARCEZ, 2013)

Com isso, Cubatão ficou conhecida internacionalmente como o “Vale da Morte”<sup>1</sup> e chegou a figurar no ranking das cidades mais poluídas do mundo. O município de Cubatão é um exemplo claro das consequências de uma produção industrial inadequada à vida humana (GARCEZ, 2013).

Junto com a expansão industrial, verificou-se um número elevado de acidentes ambientais, como, por exemplo: derramamento de óleo, vazamentos de produtos químicos, combustíveis e efluentes, explosões e incêndios, além de acidentes com trens, veículos de carga e embarcações, os quais frequentemente contaminavam ambientes terrestres e aquáticos, causando graves impactos ambientais (GARCEZ, 2013).

As regiões mais afetadas pelos acidentes ambientais foram a Vila Parisi e a Vila Socó, onde foram relatadas diversas tragédias.

#### **4. Recuperação Ambiental**

##### **a) Medidas administrativas: a ação da CETESB**

Foi então que, por decisão do então governador do Estado de São Paulo, Franco Montoro, a CETESB iniciou, em julho de 1983, o Programa de Controle da Poluição Ambiental em Cubatão (REI; RIBEIRO, 2016, p. 28).

---

<sup>1</sup> Expressão criada pelo jornalista Randau Marques, do Jornal da Tarde, do município de São Paulo.

Na sequência, aplicaram-se planos individuais para controle dessas fontes pelas indústrias, estabelecendo-se metas para cada poluente específico, a partir dos padrões em vigor.

O programa previa também ações junto à comunidade, estimulando a participação da população nas decisões a serem tomadas no Programa de Controle da Poluição.

Com esta finalidade, foi desenvolvido o Projeto de Participação Comunitária, que fazia parte do Programa de Controle, criando uma instância em que todos, governo, empresas e população, participavam das reuniões, onde eram discutidas alternativas de soluções para as questões ambientais.

Os resultados apresentados demonstraram objetivamente as reduções expressivas alcançadas a partir das ações de comando e controle iniciadas em 1984 e executadas ao longo do programa, com o acompanhamento da população.

*Como consequência, em 1992, Cubatão recebeu o título de “Cidade Símbolo da Ecologia e Exemplo Mundial de Recuperação Ambiental”, da Organização das Nações Unidas (ONU), outorgado durante a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente (ECO-92), que reuniu 179 países, no Rio de Janeiro [...] (GARCEZ, 2103).*

Isso não quer dizer, todavia, que o polo petroquímico não seja responsável, ainda, pela poluição ambiental e que não existam medidas de regulação ambiental necessárias e ações judiciais envolvendo indenizações por danos ambientais.

#### **b) Medidas judiciais: Ação Civil Pública contra as indústrias de Cubatão**

Em janeiro de 1985, após vários dias de pesadas chuvas, a encosta da Serra do Mar não aguentou o peso da água e desabou. Com isso, grandes massas de terra e rocha deslizaram, formando “feridas” na vegetação local. Ademais, devido ao desabamento de terra ocorrido, um duto de amônia (produto altamente perigoso) de uma das indústrias do município rompeu, o que levou à evacuação da Vila Parisi (bairro que abrigava o duto). No mesmo ano do acidente, um novo panorama ambiental brasileiro surgia. Em julho de 1985, foi promulgada a Lei nº. 7.347, conhecida como a Lei da Ação Civil Pública (GARCEZ, 2103).

Utilizando-se deste novo instrumento, o Ministério Público do Estado de São Paulo, juntamente com a organização não governamental (ONG) denominada OIKOS (União dos Defensores da Terra) apresentou, no dia 15 de janeiro de 1986, a primeira Ação Civil Pública brasileira (processo n. 0000025-24.1986.8.26.0157) visando à recuperação ambiental, proposta

em face das 24 empresas do polo petroquímico de Cubatão, tendo em vista a responsabilização das mesmas pelos danos causados à Mata Atlântica e à Serra do Mar (GARCEZ, 2103).

Segundo Milaré (1992 *apud* GARCEZ, 2013), “Pela primeira vez na história do País viam-se os poluidores ameaçados de arcar com os custos da reparação dos danos por eles provocados, desde sempre transferidos para a sociedade”.

A Ação Civil Pública possui um campo de incidência bastante amplo, prestando-se à defesa de interesses coletivos *lato sensu*, como, por exemplo, à proteção do patrimônio público, meio ambiente, consumidores e da ordem econômica, entre outras, tendo por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (Lei nº. 7.347/85, art. 4º).

Para Édis Milaré, a Ação Civil Pública significou uma “revolução” na ordem jurídica brasileira (*apud* GARCEZ, 2013).

Após muitos anos de tramitação (mais de 30 anos), a ação foi julgada procedente, em 19.09.2017, sendo desafiada por diversos embargos de declaração, estando atualmente em grau de recurso. Interpostos alguns embargos de declaração, a redação final do dispositivo assim restou configurada<sup>2</sup>:

*[...] JULGO PROCEDENTE a presente ação para condenar todas as empresas que figuram no polo passivo desta ação, de forma solidária, a pagar indenização a ser apurada por ocasião da liquidação de sentença, que deve corresponder ao custo integral necessário para a completa recomposição do complexo ecológico atingido, até a data da perícia a ser realizada e que deverá ser custeada pelas empresas rés, inclusive o dano ambiental interino ou intercorrente, de modo a que readquira, qualitativa e quantitativamente, os atributos anteriores ao início do processo de poluição. O custo da recomposição compreenderá, dentre outras medidas necessárias à reparação total dos danos, necessariamente: a) restauração da cobertura vegetal primitiva, incluindo: 1) a descontaminação do solo; 2) a estabilização das encostas; 3) o restabelecimento do equilíbrio da rede de drenagem natural; 4) a revegetação com espécies nativas e típicas da Mata Atlântica, obedecendo o fluxograma racional; b) reintrodução das espécies endêmicas de todos os gêneros da fauna silvestre ; c) desassoreamento dos cursos d'água comprometidos [...]*

---

<sup>2</sup> Dados obtidos junto aos autos da ação civil pública e junto ao GAEMA/BAIXADA.

Depois de algumas reuniões que duraram anos consecutivos, foi firmado o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre as empresas e o Ministério Público, com atuação do GAEMA da Baixada Santista.<sup>3</sup>

Durante esses anos todos, foram inúmeras as tentativas de conciliação. Conforme relatos do Ministério Público, através da Promotora de Justiça oficiante no GAEMA, Dra. Almachia Zwarg Acerbi, a dificuldade para tanto é justificável, primeiro porque o dano ambiental é de difícil valoração; segundo, porque grande parte dos problemas existentes naquela época, felizmente, já não existiam mais após 30 anos, tendo havido a restauração da área atingida, e terceiro, diante do grande número de empresas no polo passivo, o que gera dificuldade na convergência de vontades. Alegava-se até a declaração da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1992, conferência no Rio de Janeiro, outorgando à Cubatão o “SELO VERDE”<sup>4</sup>, como cidade símbolo mundial em recuperação ambiental.<sup>5</sup>

Assim, em razão dos bons resultados obtidos através das posturas administrativas implementadas pela CETESB, inicialmente, houve recusa das empresas em participar e aceitar o TAC proposto pelo Ministério Público.

Em setembro de 2017, a Prefeitura de Cubatão, *amicus curiae* na ação civil pública, apresentou manifestação ao Ministério Público, relatando que, em razão de vários problemas ainda enfrentados com a poluição das empresas, solicitava sua inclusão como beneficiário na compensação a ser prestada pelas empresas e apresentava um Projeto para regularização fundiária de Vila Esperança, com a pretensão de angariar verba para a construção de 800 (oitocentas) unidades habitacionais, além da construção da perimetral neste local<sup>6</sup>.

Este projeto teria grande importância para região, em especial no sentido de conter as invasões na região, que prejudicam demais o meio ambiente, entendendo o Ministério Público correta a destinação da verba ao município atingido.

Assim sendo, em 2019 foi firmado o TAC entre o Ministério Público e o Polo Industrial de Cubatão, entre as empresas condenadas na ação civil pública, destinando ao Município o valor do projeto apresentado<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Documentos obtidos junto ao GAEMA/BAIXADA

<sup>4</sup> Conhecido como **Programa de Rotulagem Ambiental (ISO-14020)**, o selo tem como objetivo estimular os produtores a adotarem práticas ambientais mais corretas, desenvolvendo uma competição entre concorrentes para avanços ambientais nos mais diferentes setores de produção. Além disso, o rótulo serve para orientar os consumidores na compra de produtos que tenham menores riscos e impactos ambientais. Disponível em <https://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/voce-selo-verde-2/> : consulta em 22.02.22.

<sup>5</sup> Dados obtidos diretamente junto ao GAEMA/BAIXADA

<sup>6</sup> Dados obtidos junto ao GAEMA/BAIXADA

<sup>7</sup> Dados obtidos junto ao GAEMA/BAIXADA

A proposta anunciada tratava-se do “Projeto de Urbanização Integrada e Reassentamento de Moradias em Áreas de Risco e Proteção Ambiental – Vila Esperança”, compreendendo a construção de uma Avenida Perimetral nas ocupações consolidadas da Vila Esperança, instalação de infraestrutura urbana e melhorias ambientais como rede de esgoto, drenagem e demais obras necessárias à comunidade, com remoção de famílias e construção de unidades habitacionais, visando estancar a ocupação de áreas de risco e proteger ambientalmente o Município de Cubatão<sup>8</sup>.

O TAC foi devidamente homologado e a ação civil pública prosseguiu em face das empresas que não aderiram ao acordo, estando atualmente em fase de apelação junto ao C. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

#### **5. A Ação Civil Pública Para Defesa do Meio Ambiente e o Termo de Ajustamento de Conduta: vantagens dos métodos consensuais e autocompositivos de solução de conflitos**

Difusos – como conceitua o Código de Processo Civil – são interesses ou direitos “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (MAZZILI, 2021, p.55).

O meio ambiente é tipificado como interesse difuso, segundo o autor, tão abrangente que chega a coincidir com o interesse público.

A ação civil pública para proteção do meio ambiente está fundada na Constituição da República, art. 129, III, com fundamento também na Lei 6.938/81, art. 14, par. 1º, que prevê ação reparatória de danos ao meio ambiente e a terceiros, e sob o aspecto doutrinário, a ação civil pública é a ação de objeto não penal proposta pelo Ministério Público.

Preocupada em conferir efetividade ao seu comando, ao mesmo tempo que assegurou deveres e direitos ambientais a todos, a Constituição impôs sanções aos infratores, pessoas físicas e jurídicas, com a consequente obrigação de reparar os danos causados (CR, art. 225, §3º), e ainda enumerou uma série de deveres do Poder Público, nessa matéria, dentre eles, cabe citar o item f, que cuida de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para preservação do meio ambiente”, não obstante a imposição de diversos deveres primários de proteção ambiental com emprego de técnicas adequadas para tanto.

---

<sup>8</sup> Dados obtidos junto ao GAEMA/BAIXADA

Este item nos interessa quando pensamos em métodos adequados/alternativos de solução de conflitos ambientais, dentre eles a Justiça Restaurativa, cuja proposta, como será ressaltado, é a transformação do relacionamento entre o ser humano e o meio/comunidade em que vive, tanto a comunidade no qual está inserido quanto o próprio meio ambiente.

Assim como no direito penal, no Direito Ambiental também é necessário construir uma teoria de prevenção geral positiva, que busque desenvolver a confiança do cidadão nas normas concretas, tornando-se imperioso não apenas reprimir como dissuadir e, nesse mister, imperiosas as práticas restaurativas.

Noutra quadra, o termo de ajustamento de conduta ou compromisso de ajustamento de conduta é tratado por Mazzili (2021) como “formas de autocomposição”. É uma forma de autocomposição da lide por meio da qual um órgão público legitimado toma do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei, gerando um título executivo extrajudicial.

Embora tradicionalmente avesso à livre disposição do interesse público, nas últimas décadas o Direito brasileiro acabou por fazer sucessivas concessões a formas mais simples de autocomposição da lide.

O TAC, Termo de Ajustamento de Conduta ou Compromisso de Ajustamento de Conduta foi introduzido à LACP (LF 7.347/85) pelo Código de Defesa do Consumidor (LF 8.078/90). Citado diploma legal acabou por resolver grave discussão doutrinária e jurisprudencial no sentido de se verificar se o Ministério Público e os demais colegitimados, na tutela dos interesses difusos e coletivos, poderiam ou não efetuar acordos judiciais ou extrajudiciais (que não dever ser confundidos com a transação do Direito Civil) para solucionar irregularidades apuradas no inquérito civil, procedimento preparatório ou peças de informações coletadas, com eficácia de título executivo extrajudicial (AKAOUI, 2015). Celso Antônio Pacheco Fiorillo (*apud* AKAOUI, 2015) afirma que se trata de meio de efetivação do pleno acesso à justiça, mostrando-se como instrumento de satisfação da tutela dos direitos coletivos, na medida em que evita o ingresso em juízo, rechaçando revezes que isso pode significar à efetivação do direito material.

Ainda que não seja uma composição entre os envolvidos diretamente no conflito ambiental, deve-se considerar o TAC como forma de autocomposição na medida em que o Ministério Público tutela e representa os interesses difusos (meio ambiente), em nome das vítimas lesadas.

Akaoui (2015) entende que a utilização do termo *transação* para o TAC não é adequada em razão de não perceber a existência de concessões mútuas, defendendo, assim, que se trata de um acordo em sentido estrito.

Na jurisprudência dos Tribunais, todavia, tem sido utilizado o termo *transação* no que se refere a este instrumento de autocomposição.

No entanto, o objeto do compromisso são interesses transindividuais dos quais o órgão público que o toma não é titular e como este não pode transigir sobre direitos que não lhe pertencem, a natureza do compromisso é de *garantia mínima* em favor do lesado, sendo que, assim, nada impede que os indivíduos peçam em juízo reparações mais amplas ou de outra natureza, diversamente daquelas ajustadas entre o órgão público e o causador do dano.

Portanto, o compromisso de ajustamento põe termo ao litígio?

Se a resposta for negativa, é possível concluir que outras formas de autocomposição como a mediação e a justiça restaurativa podem ser ainda mais eficazes no que tange à solução do litígio, porquanto de fato solucionariam o conflito ambiental.

Neste tópico, importa abordar ainda a questão da demora processual, o que se mostra evidente quando se analisa uma ação civil pública que levou mais de 30 (trinta) anos para ter seu julgamento em primeira instância concluído – haja vista que o processo ainda está em grau de recurso, ou seja, ainda não teve seu fim definitivamente alcançado.

A primeira questão relativa à demora, abrange o sistema judiciário brasileiro, o qual é considerado por muitos como um sistema moroso, ou seja, uma estrutura que não consegue atender às demandas da justiça dentro do ritmo necessário. O alto número de processos, o quadro de funcionários e os índices de produtividade são alguns dos fatores que explicam a morosidade do nosso sistema. Por consequência, temos um sistema caro e que se mostra bastante ineficiente.

A duração de um processo submetido ao sistema judicial depende de inúmeros fatores, como o tipo de procedimento, a complexidade do caso, tempo gasto na coleta de provas, prazos para prática de atos processuais (como os recursos, por exemplo), desempenho dos profissionais na condução do caso, cultura institucional, entre outros.

Disponível em <https://www.politize.com.br/judiciario-lento-motivos/#:~:text=O%20alto%20n%C3%BAmero%20de%20processos,a%20morosidade%20do%20nosso%20sistema>: consultado em 18.02.2022.

Não se pode negar, também, que há grande quantidade de casos que poderiam ser resolvidos fora dos tribunais, ou através dos métodos alternativos de solução de

conflitos, acelerando a resolução das causas e de fato solucionando as questões de fundo, e não apenas solucionando “os processos”.

Em entrevista para a revista *exame*, Maurício Zanoide de Moraes, professor associado do Departamento de Direito Processual da USP retrata que tanto o Judiciário como a sociedade têm uma cultura do litígio, do conflito. Segundo ele, não procuramos a mediação e o acordo, por isso um número infinitamente grande de processos afoga o sistema. “Nenhum judiciário do mundo conseguiria dar conta da nossa demanda. Nossa estrutura jurídica foi desenhada em meados do século passado, para uma demanda muito menor. O excesso de ‘judicialização’, somado aos vários recursos e à frequente passagem para as instâncias superiores, que têm estrutura e capacidade menores e onde as decisões têm que ser colegiadas – feitas por um grupo de juízes -, acaba travando o sistema. E tudo desemboca nas instâncias superiores, que não dá conta.” José Luiz Gavião de Almeida, Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo e Professor da Faculdade de Direito da USP, concorda: “houve grande incentivo para o ingresso de ações no Judiciário, mesmo sabendo que ele não estaria aparelhado. O ideal seria o incentivo a outras formas de solução de conflitos, como a conciliação”. (disponível em <https://exame.com/brasil/por-que-a-justica-brasileira-e-lenta/>) consultado em 18.02.22.

Todos estes fatores, aliados também ao grande número de réus no polo passivo e a complexidade dos danos ambientais e das provas, deram causa à demora no julgamento da “ação de Cubatão”, o que poderia ter sido minimizado com a busca dos métodos alternativos de solução de conflitos, através da mediação e até mesmo da Justiça Restaurativa. Tanto que solução parcial e mais consentânea com as necessidades dos envolvidos decorreu do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público e algumas das empresas réus, pondo fim parcial ao litígio, o que poderia ter ocorrido muitos anos antes, sem prejuízo do direito das comunidades envolvidas e com menor prejuízo ao meio ambiente degradado.

No caso em comento neste artigo, como já mencionado, quando do julgamento – em primeiro grau – da ação civil pública, os danos ambientais já estavam consolidados e o cenário ambiental totalmente modificado, o que dificultou até mesmo o estabelecimento de parâmetros para que fosse aceito, pelas empresas do polo passivo, o Termo de Ajustamento de Conduta como forma pacífica de solução do litígio.

A solução célere do litígio traria grandes benefícios à população local, castigada pelos efeitos degradantes da poluição ambiental, bem como ao próprio ecossistema, que poderia, quiçá, ter sido recuperado de forma mais célere através da rápida ação da justiça ou através da

rápida solução do litígio, mormente diante da utilização dos métodos consensuais de solução dos conflitos.

## **6. A Justiça Restaurativa e os Métodos Autocompositivos Como Forma de Solução de Conflitos Ambientais**

Entende-se que os meios alternativos de solução de conflitos concretizam o acesso à Justiça, pois viabilizam o acesso à ordem jurídica justa. Sua utilização não significa desprestígio ao Judiciário, pois são auxiliares, de forma a ampliar as possibilidades de solução dos conflitos, com o mesmo objetivo de pacificação social. Assim, acreditando que a Justiça Restaurativa, pode apresentar contribuições positivas e proporcionar à gestão dos conflitos com mais eficiência, o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas atualmente recomenda a adoção destas práticas.

A complexidade dos conflitos ambientais, foi reconhecida em Enunciados aprovados na II JORNADA DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE LITÍGIOS, que destacou as orientações e práticas internacionais, com destaque para o programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UN Environment Programme – UNEP), que deu origem ao guia "Recursos Naturais e Conflito: Um Guia para Profissionais de Mediação" (UNITED NATIONS, 2015). Tal documento tem por objetivo principal demonstrar o valor da mediação como uma ferramenta eficaz na solução de conflitos associados aos recursos naturais. Além da utilização da mediação, destaca-se a possibilidade de aplicação da conciliação e arbitragem diante da ocorrência de dano ambiental. No contexto da Agenda 2030, em atenção aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), sugeridos pela Organização das Nações Unidas (ONU), ressalta-se o objetivo 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Como é notório, os métodos adequados de solução de conflito são mais céleres que o processo judicial tradicional. Trata-se de um importante marco para a “desjudicialização” e o fortalecimento de uma cultura conciliatória e eficaz, segundo o disposto na Justificativa ao Enunciado 178.

Nesse sentido é o Enunciado 178, que assim dispõe:

*Recomenda-se a realização de estudos e pesquisas, no âmbito do Poder Judiciário, em parceria com universidades e profissionais com especialização na área ambiental, para a elaboração de diretrizes com vistas à utilização de métodos adequados de solução de conflitos ambientais complexos, sem prejuízo da eventual especialização de CEJUSCs em matéria ambiental.*

No mesmo sentido, cuidando dos conflitos socioambientais, o Enunciado 225 também recomenda a utilização da mediação:

*Recomenda-se a utilização da mediação para a resolução de conflitos socioambientais, notadamente para viabilizar, na forma do art. 3º, § 2º, da Lei de Mediação, o acesso à justiça e à satisfação de direitos disponíveis e indisponíveis transacionáveis, incluindo medidas preventivas, repressivas e de reparação de danos ao meio ambiente e à coletividade.*

Reconheceu-se, portanto, que a implementação de um procedimento de mediação certamente traz importantes benefícios para a autocomposição, com a inclusão de um terceiro neutro e independente, além da possibilidade de construção de procedimento estruturado de diálogo, com a utilização de diversas ferramentas hábeis a solucionar pacificamente os conflitos e criar soluções sustentáveis e criativas.

A Lei de Mediação, em seu art. 3º, § 2º, trouxe expressamente a possibilidade de abarcar não apenas os direitos disponíveis, mas também aqueles indisponíveis que admitam transação.

Dada a complexidade do crime ambiental e a necessidade de interdisciplinaridade em sua resposta, criminologistas ambientais e cientistas sociais passaram a analisar os tipos de estratégias utilizadas na resposta jurídica e na busca pela prevenção de danos ambientais, assim como seus problemas e desafios.

Segundo os autores Josineide Gadelha Pamplona Medeiros, Nirson Medeiros da Silva Neto, Jarsen Luis Castro Guimarães, experiências com programas de Justiça Restaurativa de alguma forma emergem da insatisfação com o sistema de justiça moderno-ocidental, que tradicionalmente não considera a participação das pessoas e grupos diretamente interessados na solução de situações conflitivas em razão da centralização da responsabilidade pela resolução de disputas na figura do Estado, bem como no papel dos especialistas do campo burocrático-legal, a saber, juízes, promotores de justiça, advogados, defensores públicos e outros profissionais do mundo jurídico. Ademais, os sistemas de justiça modernos, sob uma rígida estrutura moral que caracteriza as culturas ocidentais, focalizam a culpabilização e a punição individual dos autores de ofensas, deixando de lado as necessidades das vítimas, famílias e comunidades afetadas, assim como eventuais corresponsabilidades pela produção de incidentes danosos (PAMPLONA; NETO; GUIMARÃES, 2018).

Neste passo, usando esta abordagem, a autora complementa que se um indivíduo cometeu um crime ambiental, ele não pode ficar numa prisão ou apenas pagar uma multa, ele deve, em primeiro lugar, entender que o dano que ele cometeu causa consequências negativas

para o meio ambiente e para as presentes e futuras gerações e, portanto, ele tem o dever de reparar o prejuízo.

Parola (2016) anota a dificuldade enfrentada pelos cidadãos quanto ao reconhecimento de obrigações ecológicas e dentre os instrumentos para implementar as funções ecológicas, a autora adiciona a Justiça Restaurativa por duas razões: em primeiro lugar, por ser a JR um processo que pode ajudar, efetivamente, a reparar o meio ambiente degradado e, em segundo lugar, porque pode ser uma maneira de incentivar o ofensor a abandonar o comportamento criminoso hostil ao meio ambiente e se tornar um cidadão ecologicamente responsável.

Nos processos restaurativos, segundo o juiz aposentado na região de Yukon/Canadá, Barry Stuart, no texto *Justiça Restaurativa e crimes ambientais: construindo respostas relevantes e efetiva*, as vítimas necessitam ter voz, assim como as comunidades afetadas, e somente o envolvimento direto das vítimas revela adequadamente seus interesses singulares. Ressalta também que sem a participação da vítima os ofensores raramente valorizam a natureza completa do dano causado por suas ações (STUART, 2016).

A participação das vítimas, direta ou indiretamente representadas, é uma questão a ser analisada e sopesada no que tange à efetividade das práticas restaurativas.

Reforçando a importância das práticas autocompositivas, são apontadas diversas problemáticas na judicialização de conflitos ambientais, em especial a demora em razão de perícias complexas.

Foi o que ocorreu no caso de Cubatão, em que a ação tramitou por cerca de 30 anos, findando quando a degradação ambiental estava praticamente solucionada, ao menos aquela retratada na ação civil pública.

Dentre as formas consensuais de resolução de conflitos, muitos autores têm se debruçado a investigar a mediação e outras formas de solução de conflitos nas questões ambientais. Entendem que a mediação possui custos mais baixos, quando comparada a ações civis e criminais, assim como demanda menores períodos de tempo para sua resolução. A resolução mediada poderia ter a capacidade de gerar soluções criativas para o interesse dos envolvidos, considerando-se a complexidade da diversidade de casos e que cada conflito possui características, historicidade e interrelações entre partes únicas, adaptando-se a cada realidade. Entenda-se, aqui, mediação em seu sentido amplo, abrangendo também as práticas restaurativas.

A Justiça Restaurativa, podendo trazer a responsabilização do causador do dano, o tratamento deste dano e atendimento das necessidades das vítimas envolvidas, e unindo esforços da comunidade, é capaz de dar uma melhor resposta aos conflitos ambientais como

um todo, quer conflitos na área penal, quer conflitos que não alcançaram a esfera criminal, mas causaram danos.

E por que envolver a comunidade?

Sob o ponto de vista restaurativo, o crime afeta uma relação tripartida entre o infrator, a vítima e a comunidade (GORMALLY, 2002 apud ROSENBLATT, 2014). O ideal, portanto, é que os processos restaurativos tragam essas três partes em comunicação para que elas definam, coletivamente, o dano provocado pelo delito; e depois, juntas, desenvolvam um plano de reparação desse dano (McCOLD, 2000 apud ROSENBLATT, 2014). Uma das premissas da justiça restaurativa, portanto, é que a comunidade tem de ser envolvida em processos restaurativos. Mas por que, precisamente, devemos envolver a comunidade? Nesse artigo, iremos nos restringir à análise das seguintes justificativas típicas: (1) porque os conflitos também pertencem à comunidade (e não apenas à vítima, ao infrator e/ou ao Estado); (2) porque a comunidade deveria desenvolver habilidades para resolver os seus próprios conflitos/problemas (e, assim, depender menos do Estado e seus profissionais); e (3) porque membros leigos da comunidade são mais indicados (do que os profissionais da justiça criminal) para a execução de algumas tarefas relacionadas à prevenção do crime e à reintegração do infrator (e da vítima). (ROSENBLATT, 2014).

Especificamente no caso de Cubatão, a solução judicial foi possível mais de 30 anos após o ajuizamento da ação civil pública e muito tempo depois da concretização dos danos, prejudicando em muito o direito das vítimas, bem como da comunidade atingida.

No TAC apresentado neste artigo, o Município de Cubatão, ao trazer um projeto socioambiental em benefício da Vila Esperança, atuou como representante das vítimas dessa degradação ocorrida na década de 80, e logrou sensibilizar, juntamente com a atuação da Promotora de Justiça oficiante no GAEMA/Baixada Santista, as empresas para o acolhimento desse projeto ao destinar as verbas, que seriam devidas em razão da condenação, para a sua consecução.

O TAC, sem perder sua natureza de ato administrativo negocial, significou um verdadeiro acordo entre o MP e as empresas réis na ação civil pública, com certo grau de restauratividade, eis que contou com a intervenção do Município de Cubatão em favor das vítimas da localidade lesada pelo dano ambiental, que trouxe um projeto de reconstrução de caráter socioambiental de grande interesse à comunidade local e ao desenvolvimento do Município de um modo geral.

Sobre a questão dos “graus de restauratividade”, ainda que não se possa afirmar, no presente momento, que o TAC seja uma prática restaurativa em sua essência, com base no

pensamento exibido por Howard Zehr (2008) em seu livro “Trocando as Lentes”, é possível trabalhar com Justiça Restaurativa em vários níveis ou em diferentes intensidades, de maneira constante e cuidadosa, mas ininterrupta. (MUNIZ; GUSMÃO, 2020).

Akaoui (2015) também assevera que diante do nível de judicialização dos conflitos de interesses em nosso país, as soluções consensuais extrajudiciais, como forma célere de pacificação social, devem ser estimuladas pelo Poder Judiciário e por todos os Poderes do Estado, sendo o compromisso de ajustamento de conduta um dos mais importantes instrumentos desta natureza, na medida em que soluciona conflitos que atingem interesses difusos e coletivos.

Por fim, é possível concluir que a Justiça Restaurativa apresenta uma oportunidade para superar a ineficácia das respostas ambientais existentes e a necessidade premente de corrigir as práticas nocivas existentes e prevenir futuros danos ambientais:

*Os princípios que impulsionam a justiça restaurativa, como definições relacionais de dano, participação, reparação de danos e cura, são princípios que devem ser centrais na concepção da justiça ambiental. O termo “Justiça Restaurativa Ambiental” indica tanto como uma agenda ambiental pode contribuir para a justiça restaurativa quanto como a justiça restaurativa pode ser usada no contexto de danos ambientais. (tradução livre do site *European Forum for Restorative Justice*).*

Os desafios é que partimos de um sistema formal punitivista. É o que temos e, por um bom tempo, é com o que devemos lidar (MUNIZ; GUSMÃO, 2020).

## **7. Considerações Finais**

A Justiça Restaurativa e sua conexão na seara ambiental denotam que o relacionamento da humanidade está intimamente ligado à preservação do meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida. Ao examinar este cenário, constata-se que um meio ambiente deteriorado também pode impulsionar relações degradadas (MARQUES, 2016).

A judicialização dos conflitos dessa natureza traz grandes entraves, em especial quanto à execução das decisões, proferidas no mais das vezes após grande lapso temporal, quando as conformações fáticas já foram alteradas. A solução dos conflitos através de métodos autocompositivos, além das vantagens quanto à pacificação social, traz celeridade à solução dos litígios, circunstância de grande importância quando consideramos a natureza ambiental e socioambiental das questões em discussão.

O caso da “Ação de Cubatão” evidencia esta situação narrada, porquanto a demora na solução judicial tornou praticamente inexequível a decisão judicial, e o tratamento consensual

através do TAC, objeto deste trabalho, permitiu uma solução célere à execução e trouxe benefícios a todos os envolvidos.

Assim, devem ser implementadas práticas restaurativas na solução de conflitos ambientais, sendo que o Termo de Ajustamento de Conduta pode conter em certa medida um “grau de restauratividade” na forma de composição consensual dos danos presentes e futuros.

Os métodos consensuais de solução de conflitos – dentre eles, a Justiça Restaurativa e suas práticas – trazem perspectivas favoráveis para as questões ambientais, sendo viável se pensar numa maior satisfação das vítimas, responsabilização dos ofensores do meio ambiente com a devida reparação dos danos (na medida do possível) e busca da concretização do cidadão ecológico, que compreende e respeita o meio ambiente como direito fundamental de todos os indivíduos.

## Referências

II JORNADA DE PREVENÇÃO E SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE LITÍGIOS: **Enunciados Aprovados**. Brasília. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2021.

AKOUI, Fernando R. V. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 5ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Ed. RT, 2015.

COMMISSION OF CANADA, 2003. Disponível em:  
<<https://www.passeidireto.com/arquivo/72703741/justica-restaurativa-resumo>>.

EUROPEAN FORUM FOR RESTORATIVE JUSTICE. **Environmental Justice**. Disponível em: <<https://www.euforumrj.org>>. Acesso em 25.09.21

GARCEZ, Gabriela Soldano. **Cubatão: Degradação e recuperação ambiental de uma cidade industrial**. Importância da participação da sociedade no processo de recuperação – Tese de Mestrado em direito apresentada na Universidade Católica de Santos, 2013).

MARQUES, Raquel Ivanir. **Justiça Restaurativa: uma alternativa possível a conflitos socioambientais**. In Cidadania, Justiça Restaurativa e Meio Ambiente. Enzo Bello e João Salm (orgs). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016).

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 32ª edição, revista, atualizada e ampliada. Salvador: Ed. JusPODIUM, 2021.

MUNIZ, Laryssa; GUSMÃO, Renata S. G. **Voluntariedade, Autonomia e Conhecimento: uma análise do respeito ao pressuposto da voluntariedade na aplicação da Justiça Restaurativa em Processos Judiciais Brasileiros**, In **Sulear A Justiça Restaurativa**, vol. VIII. Ed. Texto e Contexto, 2020.

ORTH, Glaucia M. N; GRAF, Paloma M. (orgs). **Sulear A Justiça Restaurativa**. Volume VIII. Editora Texto e Contexto, 2020.

PAMPLONA, Josineide; NETO, Nirson; GUIMARÃES, Jarsen Luis C. **Justiça Restaurativa e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia**: uma revisão teórica preliminar. Disponível em formato pdf : Justiça restaurativa e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia: uma revisão teórica preliminar - academia.edu).

PASSOS, Celia. **Circulando Dentro e Fora dos Círculos**. Rio de Janeiro: ISA-ADRS, Instituto de Soluções Avançadas, 2019.

PRANIS, Kay. **Processos Circulares de Construção de Paz**. São Paulo: Palas Athena, 2010.

PRATA, Daniela Arantes. **Criminalidade Corporativa e Vitimização Ambiental**: Análise do Caso Samarco (artigo publicado em abril/2019, LiberArs, ISBN: 978-85-9459-154-9).

REI, Fernando; RIBEIRO, Flávio de Miranda. **Limites do Controle Corretivo como Instrumento de Regulação Ambiental**. In: FREITAS, Gilberto Passos; GRANZIERA, Maria Luiza M. (coord.). **Sobre a Efetividade da Tutela Ambiental**. São Paulo: Millennium, 2014.

ROSENBLATT, Fernanda F. Um olhar crítico sobre o papel da comunidade nos processos restaurativos. **Sistema Penal & Violência**. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre • Volume 6 – Número 1 – p. 43-61 – janeiro-junho 2014 - ISSN 2177-6784.

STUART, Barry. **Justiça Restaurativa e Crimes Ambientais**: construindo respostas relevantes e efetiva. In Cidadania, Justiça Restaurativa e Meio Ambiente. Enzo Bello e João Salm (orgs). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

ZEHR, Howard. **Justiça Restaurativa**. São Paulo: Editora Palas Athena, 2015.