

MEDIAÇÃO AMBIENTAL E O PROCESSO CIVIL: INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS E JUDICIAIS DE PROTEÇÃO ECOLÓGICA

EXTRAJUDICIAL AND JUDICIAL INSTRUMENTS OF ECOLOGICAL PROTECTION: THE IMPORTANCE OF ENVIRONMENTAL MEDIATION AND THE CIVIL PROCEDURE

Artigo recebido em: 11/12/2023

Artigo aceito em: 30/01/2024

Adriana Fasolo Pilati*

* Universidade de Passo Fundo (UPF), Passo Fundo/RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9815348058909072>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3396-9646>

adri.pilati@gmail.com

Cristiny Mroczkoski Rocha**

** União das Faculdades Integradas de Negócios (UNIFIN), Porto Alegre/RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5117616939369282>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-6932-5131>

cristiny.advogada@gmail.com

James Fernández Cardozo***

*** Universidad Seccional Gratuita de Cali, Cali, Colômbia

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-3111-6826>

fernandezcardozoyasociados@hotmail.com

Os autores declaram não haver conflito de interesse.

Resumo

Este artigo propõe uma análise do contexto político-jurídico da governança ambiental como uma ferramenta crucial na execução e efetivação do regime constitucional ecológico por meio do Poder Judiciário. Busca-se investigar se a mediação, prevista no CPC, pode ser utilizada como instrumento extrajudicial e judicial de proteção ecológica. A mediação, a partir da superação da concepção liberal-individualista em favor do reconhecimento crescente de demandas sociais de natureza plural e coletiva, acompanhada pela massificação das demandas e

Abstract

This article proposes an analysis of the political-legal context of environmental governance as a crucial tool in the execution and implementation of the ecological constitutional regime through the Judiciary. However, it should be noted that this is not the only way to resolve conflicts. With the shift away from the liberal-individualist conception in favor of the growing recognition of social demands of a plural and collective nature, accompanied by the massification of demands and hyper-judicialization, mediation begins to play an increasingly prominent role in environmental



pela hiperjudicialização, passa a desempenhar um papel cada vez mais destacado nos conflitos ambientais. É importante observar, ainda, que, especialmente quando uma das partes envolvidas é uma pessoa jurídica de direito público, a mediação recebe tratamento específico em um capítulo da Lei n. 13.140/15. Diante desse panorama, torna-se cada vez menos sustentável a visão do Sistema de Justiça como meramente um “Sistema de Acesso ao Poder Judiciário”. No contexto político-jurídico atual, esse sistema transcende essa definição, abrangendo a própria condição jurídica da cidadania no Brasil. Por fim, este trabalho utilizou o método dedutivo, buscando, a partir de pesquisa bibliográfica, demonstrar que as instituições devem, sempre que possível, adotar a rota da resolução extrajudicial de conflitos e facilitar o acesso à informação, garantindo, assim, direitos fundamentais, incluindo o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Palavras-chave: desjudicialização; governança ambiental; mediação; processo civil ambiental.

conflicts. It is important to note that, especially when one of the parties involved is a legal entity governed by public law, mediation receives specific treatment in a chapter of Law No. 13.140/15. Given this panorama, viewing the Justice System merely as a “System of Access to the Judiciary” becomes increasingly unsustainable. In the current political-legal context, this system transcends this definition, encompassing the legal status of citizenship in Brazil. Institutions should, whenever possible, adopt the route of extrajudicial conflict resolution and facilitate access to information, thus guaranteeing fundamental rights, including the right to an ecologically balanced environment.

Keywords: *desjudicialization; environmental civil procedure; environmental governance; mediation.*

Introdução

O debate judicial e extrajudicial que envolve direitos transindividuais, como o direito a viver em um meio ambiente sadio e equilibrado, traz desafios significativos para o jurista contemporâneo. Em uma sociedade de relações cada vez mais massificadas, o Direito tem se afastado de sua concepção liberal-individualista, abraçando demandas sociais plurais e coletivas.

Nesse cenário, o aperfeiçoamento do sistema processual mostra-se necessário para permitir mecanismos adequados à tutela de direitos coletivos, bem como de direitos individuais atingidos ou ameaçados por lesões de grande escala, adotando medidas destinadas a preservar o meio ambiente, fortemente agredido pelo aumento do número de agentes poluidores; e proteger os indivíduos em sua condição de consumidores, frequentemente expostos às consequências negativas de uma economia de mercado cegamente voltada para o lucro, em um ambiente caracterizado por crises inflacionárias recorrentes.

A emergência da 4ª Revolução Industrial intensifica esses desafios, ampliando os conflitos e demandando soluções jurídicas inovadoras e tecnológicas. A mediação surge como um instrumento fundamental nesse contexto, uma vez que oferece um espaço de diálogo para equilibrar interesses divergentes e construir soluções eficazes. Esses desafios também destacam a relevância do Direito Processual Coletivo e do Direito Processual Estrutural, que vêm consolidando um novo paradigma de tutela jurídica, especialmente em temas de grande repercussão social e ambiental.

Nessa evolução, os métodos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação, ganharam destaque com o advento do Código de Processo Civil de 2015 e da Lei n. 13.140/2015. Esta última trouxe disposições específicas sobre a autocomposição de conflitos envolvendo pessoas jurídicas de direito público, promovendo uma abordagem mais democrática e participativa para a resolução de controvérsias. A via judicial passou a ser legitimada se a instância administrativa ou extrajudicial não for capaz de assegurar o devido exercício dos direitos ambientais procedimentais, tanto no âmbito do acesso à informação quanto da participação na tomada de decisão.

Assim, este estudo analisa a mediação no âmbito da administração pública, considerando-a um instrumento eficaz para promover a cultura da paz e contribuir para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A pesquisa busca compreender como a mediação pode desafogar o sistema judiciário, assegurar maior participação social na tomada de decisões e fortalecer a eficácia das instituições públicas.

A metodologia adotada inclui revisão bibliográfica e análise crítica de normativas, buscando oferecer reflexões teóricas e práticas sobre a aplicação da mediação na administração pública. Além disso, o trabalho está estruturado para apresentar os métodos adequados de resolução de conflitos e discutir os fundamentos e princípios da mediação.

Estabelecidas as premissas indispensáveis acerca da temática, abordar-se-ão tanto o plano judicial quanto o extrajudicial, que deve assegurar o caráter democrático-participativo da norma constitucional-ecológica, possibilitando aos atores sociais uma participação qualificada e ativa na formação da vontade e na tomada de decisão do Estado-Juiz, especialmente em ações de natureza coletiva, dados o impacto e a repercussão social destas.

1 Acesso à Justiça, (hiper)vulnerabilidade nos conflitos ambientais e a governança judicial ecológica

A expressão “acesso à justiça” sempre foi objeto de pesquisa pela dificuldade de se adotar uma definição única conceitual. Na obra de Garth e Cappelletti (1988) já se indicava a dificuldade de definição do “acesso à justiça”, que poderia ser encarado como o mais básico dos direitos humanos inseridos no contexto de um sistema jurídico moderno e igualitário, comprometido com a garantia (e não apenas com a proclamação) do direito de todas as pessoas.

Atualmente, há de se destacar, ainda, que, em muitos países, o devido processo legal é sinônimo do próprio Estado Democrático de Direito. O desenvolvimento da cidadania no Ocidente denuncia o próprio desenvolvimento desse direito, que é corolário do devido processo legal, princípio fundamental do processo civil e base dos demais.

Destarte, o acesso à justiça ou mesmo o acesso aos Juízes e Tribunais ainda se configura como elemento central de um regime jurídico-constitucional de índole democrática e republicana¹. Não por outra razão, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1948) consagrou, em seu art. VIII, que “toda pessoa tem direito de receber dos Tribunais nacionais competentes recurso efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela Constituição ou pela lei”, bem como, em seu art. X, que “toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um Tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal”.

Sobre o acesso à justiça, no âmbito dos direitos ambientais procedimentais, Sarlet (2023, p. 766) ensina:

O acesso à justiça, no âmbito dos direitos ambientais procedimentais – também denominados direitos de acesso ou direitos de participação –, é aquele que detém o desenvolvimento mais recente, na medida em que tanto o acesso à informação ambiental quanto a participação pública na tomada de decisão já possuíam mecanismos normativos mais desenvolvidos até mesmo antes da Convenção de

1 Prevê o art. 6º do Bill of Rights norte-americano (VI Emenda à Constituição dos EUA), de 1791: “Em todo processo criminal, o acusado terá direito a um julgamento célere e público, por um júri imparcial [...]; de ser acareado com as testemunhas de acusação, de obter o comparecimento compulsório de testemunhas de defesa e contar com a assistência de um advogado para a sua defesa”. No original: “In all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy and public trial, by an impartial jury [...]; to be confronted with the witnesses against him; to have compulsory process for obtaining witnesses in his favor, and to have the Assistance of Counsel for his defence” (United States, 1787).

Aarhus (1998). O acesso à justiça, é importante destacar, não é sinônimo de acesso ao Poder Judiciário. Trata-se de conceito mais amplo, tanto que o Princípio da Declaração do Rio (1992) faz questão de deixar claro isso, ao dispor que será assegurado “acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos”. Quando trata dos mecanismos administrativos, o dispositivo em questão abre o seu leque normativo para além do espectro judicial. De certa forma, o acesso à justiça em questões ambientais cumpre um papel que se pode denominar de “subsidiário”, pois somente quando a “participação pública bem informada” não tiver força suficiente para afastar situações de lesão ou ameaça de lesão ao bem jurídico ecológico no âmbito “extrajudicial” é que a via “judicial” deverá ser acionada para corrigir essa situação ou mesmo para fazer valer os demais direitos ambientais procedimentais (no caso, o acesso à informação e a participação pública na tomada de decisão).

Reconhece-se a importância da dimensão procedimental (ou processual) como elemento crucial para estabelecer um sistema de tutela efetiva do direito fundamental ao meio ambiente. Nesse contexto, enfatiza-se a necessidade, conforme argumentado por Ayala (2011), de um devido processo ambiental que seja intrinsecamente participativo. Nesse sentido, cabe ao processo civil desenvolver técnicas que possibilitem uma tutela robusta e eficaz dos direitos, especialmente dos direitos fundamentais, mantendo sempre a perspectiva de que o processo é um instrumento a serviço do direito material, respeitando seu primado.

Além disso, ao considerar o acesso à justiça ambiental, é crucial destacar a (hiper)vulnerabilidade² enfrentada por indivíduos e grupos sociais que são vítimas de desastres ecológicos, como evidenciado de maneira trágica nos eventos de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), assim como no vazamento de óleo no litoral do Nordeste (2019) – um incidente ainda não totalmente esclarecido. É inegável que há um acúmulo evidente de vulnerabilidades, ao qual se adiciona o elemento ecológico, resultando em uma situação de (hiper)vulnerabilidade ecológica para indivíduos e grupos sociais necessitados.

É justamente nesse ponto que o STJ tem firmado entendimento no sentido

2 Sobre hipervulnerabilidade, Marques e Miragem (2012, p. 188-190) declaram: “[...] a hipervulnerabilidade seria a situação social fática e objetiva de agravamento da vulnerabilidade da pessoa física consumidora [...]. Em outras palavras, enquanto a vulnerabilidade ‘geral’ do art. 4º, I, se presume e é inerente a todos os consumidores [...] , a hipervulnerabilidade seria inerente e ‘especial’ à situação pessoal de um consumidor, seja permanente (prodigalidade, incapacidade, deficiência física ou mental) ou temporária (doença, gravidez, analfabetismo, idade). Concorde-se que com a doutrina quando defende que a hiper ou (alta) vulnerabilidade tem garantia constitucional, e atinge, assim, especialmente os vulneráveis mencionados na Constituição, os portadores de deficiência, idosos, crianças e adolescentes. Parece-me, porém, que a vulnerabilidade agravada é assim como a vulnerabilidade um estado subjetivo multiforme e pluridimensional, e que, com base no princípio da igualdade (*aequitas*) e da equidade, pode se incluir outros ‘fracos’, como as minorias mais frágeis e os doentes, por exemplo”.

de aplicar o princípio *favor debilis* em matéria ambiental, inclusive como meio de assegurar a inversão do ônus probatório e assegurar seu acesso efetivo ao Sistema de Justiça.

Segundo assinala o Ministro Herman Benjamin,

[...] qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura*, e do *favor debilis*, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental [...] (Brasil, 2010).

Diga-se que a degradação ambiental impõe ao Estado uma série de responsabilidades a serem assumidas no enfrentamento das causas e consequências desse fenômeno, respaldadas pelos princípios da prevenção e da precaução. Este último, em particular, exige cautela diante da incerteza científica relacionada a novas tecnologias.

A omissão do Estado na implementação de medidas protetivas, tanto no âmbito legislativo quanto executivo, com o objetivo de garantir a eficácia e efetividade dos direitos fundamentais associados, configura prática inconstitucional. Tal inação é passível de controle judicial, seja por meio de ações abstratas ou difusas. Assim, no escopo das competências constitucionais do Poder Judiciário, surge a obrigação normativa-constitucional de salvaguardar a Natureza no exercício da jurisdição, abordagem que pode ser denominada *governança judicial ecológica*³, destacando o papel ativo do Judiciário na proteção e preservação do meio ambiente.

O contexto político-jurídico da governança ambiental assume importância crucial na reflexão sobre a participação do Poder Judiciário na execução e efetivação do regime constitucional ecológico. Isso é particularmente evidente diante do crescente envolvimento de Juízes e Tribunais na resolução de conflitos ambientais, notadamente nas três décadas subsequentes à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

Embora haja um movimento de “desjudicialização” dos conflitos e um aumento na utilização de alternativas extrajudiciais de resolução, conforme os princípios estabelecidos pelo Código de Processo Civil de 2015, e instrumentos jurídico-processuais como o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta, o Poder Judiciário continua sendo um ator privilegiado na proteção do meio ambiente.

3 Sobre o tema da governança ambiental, inclusive do ponto de vista da atuação do Poder Judiciário, v. Kotzé e Paterson (2009).

A governança judicial ecológica encontra legitimidade constitucional na garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional sobre qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito, conforme estabelecido no art. 5º, XXXV, da CRFB. Isso se afirma sem ignorar as controvérsias em torno da intervenção judicial nas políticas públicas e do controle dos atos dos demais órgãos estatais, uma discussão que, naturalmente, também tem implicações no âmbito ambiental.

Os Tribunais Superiores do Brasil, notadamente o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), têm desempenhado um papel ativo na efetivação da legislação ambiental no país, comprometendo-se de maneira concreta com a governança judicial ecológica. Essa atuação é respaldada pelo imperativo de defesa da ordem constitucional, consagrado na aplicabilidade imediata e força normativa do art. 225 da CRFB. No âmbito da governança judicial ecológica brasileira⁴, a discussão acerca da existência de precedentes jurisdicionais vinculativos ganha também cada vez mais destaque. Além das práticas consolidadas de efeito vinculante no controle de constitucionalidade, no instituto da repercussão geral e nas súmulas vinculantes, o Código de Processo Civil de 2015 estabeleceu um robusto sistema de precedentes vinculantes na estrutura judiciária e processual brasileira. Isso se reflete na norma geral que impõe, como regra, a obrigação de Juízes e Tribunais acatarem as teses firmadas pelos Tribunais Superiores, conforme evidenciado, por exemplo, nos arts. 489, § 1º, V e VI, 926, 927 e 928 do mencionado código processual de 2015 (Brasil, 2015a).

Esse conjunto normativo fortalece a coesão e a consistência na interpretação e aplicação das normas ambientais em todo o sistema judiciário brasileiro. Entretanto, repisa-se: a via judicial não é a única forma atualmente relevante para a resolução dos conflitos ecológicos (e climáticos), havendo na via extrajudicial ou técnica alternativa uma potencial celeridade, tão cara a esses conflitos que exigem muitas vezes resoluções urgentes.

2 A mediação no processo contemporâneo

Conforme já afirmamos, a mediação, no atual contexto do processo civil, emerge como um método construtivo e pacífico para a resolução de disputas, sendo expressamente incentivada ao longo da trajetória processual, conforme estipulado no art. 3º, §3º, do Código de Processo Civil (Brasil, 2015a). Essa

4 A governança ambiental, conforme Jacobi e Sinisgalli (2012), “envolve todos e cada um nas decisões sobre o meio ambiente, por meio das organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta”.