



INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE DIREITO E DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

YARA MACIEL CAMELO

**A JUDICIALIZAÇÃO DE UM CONFLITO AMBIENTAL-URBANÍSTICO SOB A
PERSPECTIVA DO PROCESSO ESTRUTURAL:**

UM ESTUDO DE CASO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS PELO MPDFT
PARA TRATAR DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL CORRETIVO E DA
IMPLANTAÇÃO DE PARQUES NA CIDADE DE ÁGUAS CLARAS - DF

**BRASÍLIA
2020**

YARA MACIEL CAMELO

**A JUDICIALIZAÇÃO DE UM CONFLITO AMBIENTAL-URBANÍSTICO SOB A
PERSPECTIVA DO PROCESSO ESTRUTURAL:**

UM ESTUDO DE CASO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS PELO MPDFT
PARA TRATAR DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL CORRETIVO E DA
IMPLANTAÇÃO DE PARQUES NA CIDADE DE ÁGUAS CLARAS - DF

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação
em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense
de Direito Público (IDP) como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Direito na área de
concentração Direito Constitucional e na linha de
pesquisa Processo e Jurisdição Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lima Quintas

BRASÍLIA
2020

YARA MACIEL CAMELO

**A JUDICIALIZAÇÃO DE UM CONFLITO AMBIENTAL-URBANÍSTICO SOB A
PERSPECTIVA DO PROCESSO ESTRUTURAL:**

UM ESTUDO DE CASO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS PELO MPDFT
PARA TRATAR DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL CORRETIVO E DA
IMPLANTAÇÃO DE PARQUES NA CIDADE DE ÁGUAS CLARAS - DF

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação
em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense
de Direito Público (IDP) como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Direito na área de
concentração Direito Constitucional e na linha de
pesquisa Processo e Jurisdição Constitucional.

Aprovado em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Fábio Lima Quintas

Orientador

Prof. Paulo Mendes de Oliveira

Prof. Georges Abboud

AGRADECIMENTOS

Uma dissertação não é uma tarefa fácil, demandando horas de estudo e, por vezes, a privação da convivência de pessoas queridas, mas ao longo da jornada se torna mais leve com o desenvolvimento da pesquisa e a descoberta de novas possibilidades em relação ao objeto de estudo.

Inicialmente agradeço ao Professor Doutor João Paulo Bachur, Coordenador do Mestrado e Doutorado Acadêmico em Direito do IDP, por ter acreditado em uma pesquisa ainda incipiente, mas com potencialidades.

Especialmente agradeço ao meu orientador Professor Doutor Fábio Lima Quintas pelo seu tempo, por sua paciência e por sua generosidade em partilhar seus vastos conhecimentos em Direito Processual Civil. O aprendizado foi extremamente profícuo e com lições que levarei para a minha vida. Foi uma honra tê-lo como orientador no mestrado.

Aos Professores membros da banca de qualificação e defesa Paulo Mendes de Oliveira e Georges Abboud, pelos preciosos conselhos em momentos tão propícios.

Ao assistente de pesquisa do IDP André Ferraço, pelas importantes colocações em auxílio da escrita da dissertação.

Ao MPDFT pela possibilidade abrangente de ofício e profissão e especialmente aos Procuradores-Gerais de Justiça Leonardo Roscoe Bessa e Fabiana Costa Oliveira Barreto.

Ao amigo e colega de Ministério Público Roberto Carlos Batista, pelos bons conselhos quanto às práticas processuais civis e generosidade no empréstimo de livros de sua valorosa biblioteca.

Ao amigo e colega de Ministério Público Carlos Alberto Valera, por ter sido o primeiro a incentivar meu longo caminho de identificação e aprendizado na vida acadêmica.

À amiga e colega de Ministério Público Cristina Rasia Montenegro, pelo incentivo e pelos bons insights.

Aos colegas de mestrado no IDP, pelo bom e alegre convívio e troca de preciosas ideias.

Agradeço, em especial, à amiga e colega de mestrado no IDP Gabriela Fonseca de Melo, pelo auxílio e apoio nos estudos e serenidade inspiradora.

E aos amigos e colegas de mestrado no IDP Allinne Garcia, Aline Soares e Arnaldo Camanho, pelos sábios conselhos nos estudos e lembrança da necessária leveza.

Aos meus pais Belmiro e Lecy, pelo exemplo, apoio e amor incondicional, e aos meus irmãos e amigos, pelo carinho e paciência.

Sobretudo, agradeço a Deus pelo dom da vida.

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de estudo de caso as ações coletivas ajuizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios referentes ao licenciamento ambiental corretivo e à implantação de parques na cidade de Águas Claras no Distrito Federal, no intuito de obter dados que auxiliem na reflexão sobre as possibilidades de intervenção do Poder Judiciário em ações coletivas que se destinam à implementação de políticas públicas. A hipótese formulada nesta pesquisa é de que as ações coletivas ajuizadas poderiam ter obtido resultados mais efetivos se os instrumentos do processo civil coletivo e da dogmática do processo estrutural, que oferecem importantes subsídios para a judicialização das políticas públicas, tivessem pautado de forma mais intensa esses processos. A pesquisa desenvolvida apresenta a configuração urbanística da cidade de Águas Claras-DF e o que ensejou o ajuizamento das ações coletivas pelo MPDFT. É apresentada a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário como garantidor de políticas públicas previstas constitucionalmente, com considerações sobre o ativismo judicial e sobre a LINDB. É abordada a teoria norte-americana do processo estrutural (*structural injunctions*), com a perspectiva de sua utilização no processo civil coletivo brasileiro. Por fim, são analisadas as ações coletivas ajuizadas pelo MPDFT e as oportunidades de intervenção do Poder Judiciário diante dos dados coletados nas referidas ações, da dinâmica do processo civil brasileiro e da teoria do processo estrutural. Foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, analisando-se os dados de maneira qualitativa com vistas a propiciar uma contribuição teórica e reflexiva dentro do campo do direito processual civil.

Palavras- chave: Processo civil. Processo estrutural. Ação civil pública. Políticas públicas urbanísticas e ambientais.

ABSTRACT

This dissertation has as object of case study the collective actions filed by the Public Ministry of the Federal District and Territories regarding the corrective environmental licensing and the implantation of parks in the city of Águas Claras in the Federal District in order to obtain data that assist in the reflection about the possibilities of intervention by the Judiciary in collective actions aimed at implementing public policies. The hypothesis formulated in this research is that the collective actions filed could have obtained more effective results if the instruments of collective civil process and dogmatic structural process, which offer important subsidies for the judicialization of public policies, had guided these processes more intensely. The research presents the urban configuration of the city of Águas Claras-DF and what gave rise to the filing of collective actions by the MPDFT. The possibility of intervention by the Judiciary as guarantor of public policies provided for in the constitution with considerations on judicial activism and on LINDB is presented. The North American theory of structural process (*structural injunctions*) and the perspective of its use in the Brazilian collective civil process are addressed. Finally, the collective actions filed by the MPDFT and the opportunities for intervention by the Judiciary are analyzed in the light of the data collected in said actions and in view of the dynamics of the Brazilian civil process and the theory of the structural process. Bibliographic and documentary research was carried out, analyzing the data in a qualitative way in order to provide a theoretical and reflective contribution within the field of civil procedural law.

Keywords: Civil procedure. Structural process. Public civil action. Urban and environmental public policies.

RÉSUMÉ

Cette thèse a pour objet d'étude de cas les actions collectives déposées par le ministère public du District fédéral et des Territoires concernant l'autorisation environnementale corrective et l'implantation de parcs dans la ville de Águas Claras dans le District fédéral afin d'obtenir des données qui aident à la réflexion sur la possibilité d'intervention du pouvoir judiciaire dans des actions collectives visant à mettre en œuvre des politiques publiques. L'hypothèse formulée dans cette recherche est que les actions collectives déposées auraient pu obtenir des résultats plus efficaces si les instruments de procédure civile collective et le dogmatique du processus structurel, qui offre des subventions importantes pour la judiciarisation des politiques publiques, avaient guidé ces processus plus intensément. La recherche développée présente la configuration urbaine de la ville d'Aguas Claras-DF et ce qui a donné lieu au dépôt d'actions collectives par le MPDFT. La possibilité d'une intervention du pouvoir judiciaire en tant que garant des politiques publiques prévues dans la constitution avec des considérations sur l'activisme judiciaire et sur le LINDB est présentée. La théorie nord-américaine du processus structurel (*structural injunctions*) et la perspective de son utilisation dans le processus civil collectif brésilien sont abordées. Enfin, les actions collectives déposées par le MPDFT et les possibilités d'intervention du pouvoir judiciaire sont analysées à la lumière des données collectées dans ces actions et au regard de la dynamique du processus civil brésilien et de la théorie du processus structurel. Des recherches bibliographiques et documentaires ont été menées, analysant les données de manière qualitative afin d'apporter une contribution théorique et réflexive dans le domaine du droit procédural civil.

Mots-Clés: Procédure civile. Processus structurel. Action civile publique. Politiques publiques urbaines et environnementales.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AMAAC	Associação dos Moradores e Amigos de Águas Claras
art.	artigo
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CPC	Código de Processo Civil
DF	Distrito Federal
IBRAM	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal Brasília Ambiental
ICONS	Instituto Condomínios Sustentáveis
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
PCA	Plano de Controle Ambiental
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PEOT	Plano Estrutural de Ordenamento Territorial do Distrito Federal
PIIRCS	Plano de Barreiras Sanitárias para Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato
PJe	Processo Judicial Eletrônico
RCA	Relatório de Controle Ambiental
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC-GOV	Termo de Ajuste de Conduta Governança
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1	14
AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL CORRETIVO E DA IMPLANTAÇÃO DE PARQUES NA CIDADE DE ÁGUAS CLARAS NO DISTRITO FEDERAL	14
1.1 Breve contexto urbanístico da cidade de Águas Claras-DF	14
1.2 Violações ao meio ambiente e à ordem urbanística na cidade de Águas Claras	18
1.3 Ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios na defesa do meio ambiente e da ordem urbanística de Águas Claras-DF	23
1.4 Considerações finais	28
CAPÍTULO 2	29
A CIRCUNSTÂNCIA DA JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.1 A Constituição Federal como marco normativo relevante para a judicialização de políticas públicas	29
2.2 Políticas públicas e a ocorrência do ativismo judicial	31
2.3 A legitimidade do Poder Judiciário na intervenção em políticas públicas.....	36
2.4 A atuação do Ministério Público no cenário da judicialização de políticas públicas	39
2.5 Considerações finais	46
CAPÍTULO 3	47
TEORIA DO PROCESSO ESTRUTURAL E O PROCESSO CIVIL BRASILEIRO	47
3.1 Breve histórico do processo estrutural nos Estados Unidos da América	47
3.2 Processo estrutural e possibilidades de mudança social	53
3.2.1. <i>Litígios estruturais e a efetividade do processo</i>	53
3.2.2 <i>Elementos do processo estrutural</i>	57
3.2.3 <i>Princípios e pressupostos do processo estrutural</i>	59
3.3 A ação civil pública como veículo para o processo civil estrutural	66
3.4 A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e as possibilidades do processo civil estrutural	72
3.5 Considerações finais	76
CAPÍTULO 4	78
AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS E O PROCESSO CIVIL ESTRUTURAL	78
4.1 Resumo e análise dos principais fatos e decisões prolatadas nas ações civis públicas do licenciamento ambiental corretivo e da implantação de parques na cidade de Águas Claras.....	78
4.2 O processo estrutural e a reformulação de elementos processuais civis	88
4.3 Considerações finais	98

CAPÍTULO 5	99
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS NAS AÇÕES COLETIVAS DE ÁGUAS CLARAS	99
5.1 As virtudes passivas e o Poder Judiciário	100
5.2 A busca da implementação das políticas públicas urbanísticas e ambientais por meio das ações civis públicas ajuizadas e a efetividade das decisões judiciais	105
5.3 O instrumental processual civil e a contribuição do processo estrutural	111
5.4 Considerações finais	117
CONCLUSÃO	118
REFERÊNCIAS	122
ANEXOS	137

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo específico, vetor de estudo e referência o ajuizamento, pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), das ações civis públicas que buscavam o licenciamento ambiental corretivo e a implantação de parques na cidade de Águas Claras, situada no Distrito Federal. A especificidade do objeto de estudo vai ao encontro da forma como as políticas públicas deveriam repercutir de modo positivo na sociedade e do fato de que a não implementação dessas políticas públicas pode levar ao caminho da judicialização.

O direito à cidade e o direito ao meio ambiente equilibrado¹ se configuram como exemplificação de pontos de ampliação que foram conquistados por meio da Constituição Federal de 1988. Porém, a existência dessas ampliações não significou, necessariamente, dizer sobre o avanço na construção de políticas públicas efetivas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Uma vez que esses dois Poderes demonstraram lacunas em sua forma de atuação, a viabilidade de atuação do Poder Judiciário se fez mais presente, denotando a importância da judicialização de políticas públicas em cunho individual e coletivo.

Nesta linha, a tutela coletiva pode ser um meio adequado para proteger e viabilizar os direitos previstos constitucionalmente relacionados à plena cidadania que, por sua vez, podem se vincular aos interesses e direitos difusos e coletivos. Esses interesses consagram o que se denomina como interesse público, sendo o Ministério Público o principal agente capaz de legitimar o ajuizamento das ações coletivas.

Considerado um meio para a realização do direito, o processo judicial deve ser justo, efetivo e com duração razoável.² Nesse sentido, podem surgir diversas dificuldades como, por exemplo, a caracterização do pedido e da causa de pedir, os limites da tutela provisória e qual seria o momento propício para a estabilização da lide no que se refere à tutela judicial do interesse público.

As políticas públicas também exigem boas práticas administrativas, e a via judicial se apresenta como um caminho na busca da efetividade dos direitos sociais previstos constitucionalmente e possibilita o surgimento de debates significativos com o envolvimento

¹ arts. 182 e 225 da Constituição Federal de 1988.

² O art. 6º do Código do Processo Civil (CPC) possui em seu cerne um princípio fundamental e infraconstitucional, legitimado como Princípio da Cooperação, segundo o qual “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” (BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** (Código de Processo Civil). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 2 mar. 2020).

da população interessada. Desse modo, o processo civil tradicional pode ganhar uma perspectiva complexa e multipolar, com vistas a promover valores públicos, mudanças sociais ou mesmo a implementação de políticas públicas, surgindo a oportunidade para a utilização da dogmática do processo estrutural.

O processo estrutural tem seu marco no clássico caso julgado pela Suprema Corte norte-americana: *Brown v. Board of Education of Topeka*. O caso foi julgado nos anos 1950 e se caracteriza como um momento de reflexão sobre a segregação racial nos Estados Unidos, o que veio a propiciar que movimentos sociais, que lutavam contra a segregação racial, pudessem promover uma remodelagem no âmbito jurídico, influenciando a ordem constitucional norte-americana e a aplicação das chamadas *structural injunctions* no sistema judiciário norte-americano.³ Em relação ao *modus operandi* do sistema judiciário brasileiro, pode-se dizer que há um campo propício às denominadas *structural injunctions*, a denotar que o Poder Judiciário pode almejar a reestruturação das lógicas referentes ao julgamento de cada caso concreto, modificando o campo existente.⁴

As decisões em um processo estrutural possuem um caráter prospectivo, adequando-se às dinâmicas surgidas no curso da ação, ou seja, uma decisão estrutural, dada a sua complexidade, vai sendo aprimorada e construída ao longo do tempo, e o valor da negociação coletiva se faz presente, necessitando ainda de bases sólidas para que se mantenha e possa realizar a modificação de valores na sociedade.

No direito processual civil brasileiro, em termos de tutela coletiva e de forma semelhante à delineada no processo estrutural, podem surgir possibilidades de reformulação de elementos como o pedido e a causa de pedir, ainda que estabilizada a lide e com base no princípio da cooperação, inclusive com a participação da população interessada, podendo ocorrer uma flexibilização procedimental capaz de adequar o procedimento às singularidades do caso concreto, no intuito de que a tutela jurisdicional possa ser prestada com maior qualidade e eficiência e sem a violação de garantias constitucionais, fazendo com que os

³ “As *injunctions*, como ensina Yeazell, são um dos institutos mais importantes na consolidação de direitos civis e constitucionais. Residem numa ideia simples, de que o Judiciário pode ordenar alguém que faça ou deixe de fazer algo”. RODRIGUES, Luís Henrique Vieira; VARELLA, Luiz Henrique Borges. *As structural injunctions* e o direito processual brasileiro: apontamentos acerca do alcance coletivo, da participação e da executividade das medidas estruturantes no âmbito da litigância de interesse público. *In: Processos estruturais*. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Salvador: JusPODIVM, 2019. p.556.

⁴ “A decisão estrutural (*structural injunction*) é, pois, aquela que busca implantar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos”. DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Processos estruturais*. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 341.

limites e possibilidades da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas possam ser repensados.

O problema nesta pesquisa diz respeito ao exame das duas ações civis públicas⁵ ajuizadas dentro do modelo processual civil brasileiro, a partir da teoria do processo estrutural. A questão a ser analisada é se as duas ações coletivas teriam oferecido adequada prestação jurisdicional dentro da visão do processo estrutural e no âmbito do Poder Judiciário no controle de políticas públicas

A hipótese formulada nesta pesquisa é de que as ações coletivas do licenciamento ambiental corretivo e da implantação de parques na cidade de Águas Claras poderiam ter obtido resultados mais efetivos se os instrumentos do processo civil coletivo e da dogmática do processo estrutural, que oferecem importantes subsídios para a judicialização das políticas públicas, tivessem pautado de forma mais intensa esses processos.

No deslinde deste estudo, as ações coletivas ajuizadas pelo Ministério Público referentes ao licenciamento ambiental corretivo e à implantação de parques na cidade de Águas Claras no Distrito Federal (políticas públicas urbanística e ambiental a serem implementadas) serão objeto de estudo de caso a partir de uma reflexão crítica da autora, que também é integrante do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), sobre os limites e possibilidades da intervenção do Poder Judiciário em ações coletivas diante do arcabouço do processo civil constitucional e da teoria do processo estrutural, possibilitando não só a obtenção de dados que possam constituir ferramentas para a discussão, mas também o aperfeiçoamento do campo do conhecimento jurídico e das práticas judiciais.

A pesquisa será desenvolvida em cinco capítulos. No primeiro capítulo, será apresentado o caso das ações civis públicas ajuizadas pelo MPDFT que se referem ao licenciamento ambiental corretivo e à implantação de parques na cidade de Águas Claras, denotando a configuração urbanística da cidade e como o Ministério Público se insere na judicialização da questão.

No segundo capítulo, será retratada a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na construção de políticas públicas garantidas constitucionalmente e o seu papel na conformação do Estado Democrático, sendo traçadas considerações sobre a temática do ativismo judicial e a legitimação do Ministério Público para a propositura de ações coletivas.

⁵ Ação Civil Pública n. 2015.01.1.015355-3 (PJe n. 0003157-33.2015.8.07.0018) e Ação Civil Pública n. 2015.01.1.015361-7 (PJe 0003158-18.2015.8.07.0018), ajuizadas perante a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. Nos processos foram prolatadas sentenças conforme acesso aos PJs no *site* do TJDF em 3 de agosto de 2020.

No terceiro capítulo, a teoria norte-americana do processo estrutural e o processo civil brasileiro serão abordados, assim como a possibilidade de implementação de políticas públicas e de reforma de instituições públicas e privadas e, ainda, as inovações trazidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua conformação com o processo estrutural.

No quarto capítulo, será aventada a possibilidade de utilização da teoria do processo estrutural no direito processual civil brasileiro para solução de conflitos complexos que se destinam à implementação de políticas públicas, tendo como objeto as ações civis públicas do licenciamento ambiental corretivo e da implantação de parques na cidade de Águas Claras.

No quinto capítulo, serão analisadas, de maneira crítica, as ações civis públicas ajuizadas pelo MPDFT e os limites e possibilidades da intervenção do Poder Judiciário diante dos dados coletados nas referidas ações e diante da dinâmica do processo civil brasileiro e da teoria do processo estrutural.

Por fim, será apresentada uma sucinta conclusão deste trabalho acadêmico a fim de denotar o esforço em compreender o fenômeno do objeto da pesquisa referente à análise crítica dos limites e possibilidades da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas garantidoras dos direitos sociais previstos constitucionalmente, assim como a compreensão diante do quadro processual civil brasileiro e da possibilidade de contribuição da teoria norte-americana do processo estrutural em nosso ordenamento jurídico.

CAPÍTULO 1

AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL CORRETIVO E DA IMPLANTAÇÃO DE PARQUES NA CIDADE DE ÁGUAS CLARAS NO DISTRITO FEDERAL

Para uma melhor compreensão do objeto de pesquisa, é necessário apresentar em que contexto se deu o surgimento da cidade de Águas Claras no Distrito Federal, principal local das ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, tendo em vista as violações ao meio ambiente⁶ e à ordem urbanística.⁷

Esse capítulo conta com uma breve apresentação da constituição urbanística da cidade de Águas Claras e pretende apresentar as principais violações ao meio ambiente e à ordem urbanística que ocorreram ao longo dos últimos tempos, com o objetivo de pontuar a problemática e os desafios oriundos de sua conformação atual. Será discutido também de que modo se deu o desenrolar das ações civis públicas ajuizadas pelo MPDFT.

1.1 Breve contexto urbanístico da cidade de Águas Claras-DF

Brasília foi inaugurada em 1960 pelo Presidente Juscelino Kubitschek com o intuito de ser a nova capital da República (que até então estava situada na cidade do Rio de Janeiro).⁸ Inegavelmente, do ponto de vista arquitetônico, seus traçados sofreram forte influência do

⁶ “Numa *concepção ampla*, que vai além dos limites estreitos fixados pela Ecologia tradicional, o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos. Temos aqui, então, um detalhamento do tema: de um lado com o *meio ambiente natural*, ou físico, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna e pela flora; e, do outro, com o *meio ambiente artificial* (ou humano), formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidas pelo homem, enfim, os assentamentos de natureza urbanística e demais construções”. MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 64.

⁷ “A existência de uma ordem urbanística tem sua afirmação nos seguintes princípios, em uma visão ampla: função social da propriedade, função social da cidade, obrigatoriedade do planejamento participativo, justa distribuição do ônus decorrente do processo de urbanização, coesão dinâmica e cooperação entre os setores público e privado”. CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. São Paulo: JusPODIVM, 2015. p. 66.

⁸ “A construção de Brasília é um empreendimento estatal vitorioso: desafoga outras cidades já problemáticas na época pela incapacidade de gerar empregos para uma demanda exponencial, não exige rupturas mais radicais com a estrutura de posse de terra agrícola, insere-se num padrão tradicional das cidades administrativas sem concorrer com centros industriais ainda em fase de consolidação. Além do mais, trata-se de um componente do projeto juscelinista da maior envergadura simbólica, na medida em que traz a sensação do novo plausível, redefinindo o próprio conceito de nação”. NUNES, Brasilmar Ferreira. **Brasília**: a fantasia corporificada. Brasília: Paralelo 15, 2004. p. 37.

modernismo⁹ em voga à época, que teve como um de seus principais protagonistas o arquiteto francês Le Corbusier, o qual tinha como discípulos o arquiteto e urbanista Lucio Costa, ganhador do concurso que idealizou o Plano Piloto como nova capital,¹⁰ e o arquiteto e urbanista Oscar Niemeyer, que projetou diversos monumentos em Brasília.¹¹ A cidade de Brasília, compreendida como o Plano Piloto de Lucio Costa, teve iniciada sua construção no ano de 1957 e foi concebida em função de quatro escalas urbanas: i) monumental ou coletiva, como exemplo a esplanada dos ministérios; ii) residencial ou cotidiana, como exemplo as superquadras; iii) a escala gregária ou concentrada, como exemplo o setor comercial e o setor bancário;¹² e iii) a escala bucólica, representada na cidade pela amplitude de espaços que conta com grandes áreas verdes e arborização. A cidade de Brasília, reconhecida como marco da arquitetura e urbanismo modernos, foi em 1987 declarada pela UNESCO como patrimônio cultural mundial.¹³

Em que pese a expressão arquitetônica idealizada, devido aos grandes gastos que a construção da nova capital acarretava, as críticas à época sobre a sua construção não foram poucas.¹⁴ As críticas também se estendiam ao seu planejamento urbano com bases no movimento modernista e que valorizava, entre outros aspectos, largas vias próprias para a

⁹ “Brasília e Ouro Preto corporificam a especificidade do modernismo brasileiro: Lucio Costa e Oscar Niemeyer projetaram a capital do futuro, ao mesmo tempo que remodelaram a face da capital simbólica de nosso passado colonial”. CAVALCANTI, Lauro Pereira. **Moderno e brasileiro: a história de uma nova linguagem na arquitetura (1930-60)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 15.

¹⁰ “Tratava-se de um concurso de idéias com um programa bastante vago. Com base no fato de que a capital visava fixar um exemplo para o desenvolvimento ulterior do país, o edital não exigia nenhum estudo geográfico ou sociológico prévio. A única recomendação dizia respeito à população de 500 mil habitantes e à indisponibilidade de uma zona próxima ao lago artificial tomada pelo palácio presidencial e um hotel que já estavam sendo construídos, ambos projetados por Niemeyer”. CAVALCANTI, Lauro Pereira. **Moderno e brasileiro: a história de uma nova linguagem na arquitetura (1930-60)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 208.

¹¹ O arquiteto Oscar Niemeyer projetou, dentre outros monumentos em Brasília, os três prédios principais da Praça dos Três Poderes: o Palácio Nereu Ramos (Congresso Nacional); o Palácio do Planalto e o Palácio do Supremo Tribunal Federal. Sobre a sua obra, Lucio Costa assinala: “Imprimindo às formas básicas um novo e surpreendente significado, ele criou variantes e novas soluções cuja graça e requinte eram inovadores; repentinamente, os arquitetos de todo o mundo viram-se obrigados a tomar conhecimento da obra desse brasileiro anônimo que era capaz de transformar, sem nenhum esforço aparente – como que por um passe de mágica – qualquer programa estritamente utilitário numa expressão plástica de puro refinamento”. COSTA, Lucio. **Lucio Costa: registro de uma vivência**. São Paulo: Empresa das Artes, 1995. p. 196.

¹² COSTA, Lucio. **Lucio Costa: registro de uma vivência**. São Paulo: Empresa das Artes, 1995. p. 302.

¹³ UNESCO. 1987 -

O Plano Piloto de Brasília, Distrito Federal. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/list/445>: Acesso em: 2 ago. 2020.

¹⁴ “Brasília foi a grande prioridade da estratégia de marketing do governo Kubitschek. Foi construída em três anos, com tijolos e outros materiais transportados de avião, sob a alegação de que o presidente sucessor não daria prosseguimento às obras. Do ponto de vista econômico, foi uma catástrofe, pois o país precisou emitir uma quantidade insensata de moeda, originando uma gigantesca inflação cujos reflexos se fizeram sentir durante as décadas subseqüentes.” CAVALCANTI, Lauro Pereira. **Moderno e brasileiro: a história de uma nova linguagem na arquitetura (1930-60)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 217.

contemplação e para a condução de automóveis,¹⁵ com pouca priorização dos pedestres, que até os dias atuais não contam na capital da República com calçadas acessíveis, fato inclusive reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).¹⁶

Nesta linha, segundo o arquiteto dinamarquês Jan Gehl, a cidade de Brasília foi criada e planejada como se fosse vista de um helicóptero, sem a devida consideração acerca da importância que deveria ser dada às pessoas que habitavam a cidade, de modo que teria sido preciso traçar idealizações sob um ponto de vista mais humanista¹⁷ em que a máxima da “cidade para as pessoas”¹⁸ estivesse ao alcance.

O Plano Piloto, grande obra monumental de criação do arquiteto e urbanista Lucio Costa, deveria ser preservado como um local de contemplação,¹⁹ porém, desde a construção de Brasília, há um grande número de pessoas na cidade que carecem de moradia, de trabalho, de lazer e da liberdade de circulação no sentido de mobilidade.

Diante das funções urbanísticas da cidade apresentadas na Carta de Atenas de 1933 e aduzidas por Carmona, o urbanismo restou caracterizado como responsável por quatro funções básicas para o cidadão e a sociedade, quais sejam: a habitação, o trabalho, a circulação no espaço urbano e o lazer ou recreação.²⁰ Sendo assim, e considerando a

¹⁵ “A invasão dos automóveis e a pressão dessa indústria, isto é, o *lobby* do automóvel, fazem dele um objeto-piloto, do estacionamento uma obsessão, da circulação um objetivo prioritário, destruidores de toda vida social e urbana”. LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 29.

¹⁶ “Nem precisaria dizer que o pedestre, marginalizado na *cidade do automóvel*, merece respeito não só dos motorizados, mas com maior ênfase do Estado, gestor tradicionalmente insensível às carências da multidão dos “sem-carro””. Trecho da fundamentação do voto no acórdão do STJ, REsp 1846075/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03/03/2020, DJe 18/05/2020.

¹⁷ “E aqui vem o arremate da idéia *traço de união* entre o humanismo como valor cultural genérico e a democracia como específico valor jurídico, a ponto de o primeiro se dissolver na segunda: **é que não há nada de essencial ao humanismo que já não se contenha no espectro atual da democracia**. Por isso que esta o absorve e a ele comunica sua natureza de tema central do Direito Constitucional”. BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 42.

¹⁸ “No entanto, a cidade é uma catástrofe ao nível dos olhos, a escala que os urbanistas ignoraram. Os espaços urbanos são muito grandes e amorfos, as ruas muito largas, e as calçadas e passagens muito longas e retas. As grandes áreas verdes são atravessadas por caminhos abertos pela passagem das pessoas, mostrando como os habitantes protestaram, com os pés, contra o rígido plano formal da cidade. Se você não estiver em um avião ou helicóptero ou carro – e a maioria dos moradores de Brasília não está – não há muito que comemorar”. GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2015. p. 197.

¹⁹ “Sempre insisti junto aos responsáveis pelo desenvolvimento de Brasília no sentido de evitar-se por todos os meios o deprimente espraiamento ‘suburbano’ do chamado Plano Piloto em direção a Taguatinga e desta ao encontro dele”. COSTA, Lucio. **Lucio Costa**: registro de uma vivência. São Paulo: Empresa das Artes, 1995. p. 332.

²⁰ “Naquela oportunidade, o urbanismo restou caracterizado como responsável por quatro funções básicas para o cidadão e a sociedade, quais sejam: a *habitação*, o *trabalho*, a *circulação* no espaço urbano e a *recreação* do corpo e do espírito, sob a inspiração dos trabalhos do arquiteto suíço Le Corbusier (1887-1965), mas também incorpora propostas dos arquitetos William Morris, Tony Garnier, Ebenezer Howard, entre outros”. CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. São Paulo: JusPODIVM, 2015. p. 88-89.

perspectiva apontada, as denominadas cidades satélites iniciaram seu movimento insurgente ao redor do idealizado Plano Piloto.

Taguatinga foi a primeira cidade satélite²¹ criada e foi inaugurada em 5 de julho do ano de 1958, antes da inauguração de Brasília, em 21 de abril de 1960. Sua criação visava abrigar os trabalhadores da construção civil e prover a demanda habitacional, de forma que:

(...) a primeira cidade-satélite de Brasília foi designada como o lugar, a considerável distância do Plano Piloto, onde acomodar os favelados de Brasília. No início o grupo de comando recusou a oferta da Novacap, argumentando que o isolamento do satélite para além das imediações da Cidade Livre e do Plano Piloto seria desastrosa em termos econômicos. A Novacap, por sua vez, enfatizou as vantagens de uma posse legítima da terra. Além disso, ofereceu-se para transferir qualquer pessoa sem nenhum custo, reconstruir lá seus barracos, iniciar obras de serviços urbanos básicos e providenciar assistência médica e transporte para o serviço (Ernesto Silva, entrevista, Brasília, 1980). Por fim, depois de diversos confrontos violentos, a resistência à remoção acabou. Em dez dias, a Novacap transferiu 4 mil favelados e seus barracos cuidadosamente desmontados para Taguatinga, a primeira cidade-satélite de Brasília.²²

As demais cidades satélites ao Plano Piloto foram surgindo com a deficiência inicial de infraestrutura, saneamento básico e pendências fundiárias, fazendo com que o processo de desigualdade entre o Plano Piloto e as cidades satélites²³ fosse cada vez mais evidente, já que grande parte das verbas públicas eram constantemente destinadas ao desenvolvimento do traçado urbanístico da nova capital. Foi através de conquistas populares que as cidades satélites puderam contemplar a insurgência de melhorias. Porém, existem problemas que perduram até hoje no que diz respeito à mobilidade entre as cidades e nas cidades.

Águas Claras, por sua vez, surgiria como um bairro da cidade de Taguatinga e tem sua origem no Plano Estrutural de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PEOT), do ano de 1977,²⁴ quando a cidade de Brasília contava com menos de duas décadas de existência. Nesse período é que foi prevista uma zona de expansão urbana no sentido das cidades satélites de Taguatinga e Ceilândia.

²¹ “Os satélites representam uma formação derivativa (como a própria Brasília), no sentido de que foram criadas pelo Estado, seja por ordem do Executivo, seja por ato legislativo”. HOLSTON, James. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. p. 270.

²² HOLSTON, James. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. p. 262-263.

²³ SOUSA, Nair H. B. de; MACHADO, Maria S.; JACCOUD, Luciana B. Taguatinga: uma história candanga. In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília: moradia e exclusão**. Brasília: Universidade de Brasília, 1996. p. 53-79.

²⁴ ALBUQUERQUE, Mariana Z. Alves. **A lógica da produção do espaço de Águas Claras na reprodução do capital no Distrito Federal**. São Paulo: USP, 2009. p. 76.

No ano de 1991, após a autonomia administrativa de Brasília propiciada pela Constituição Federal de 1988, foi aprovado o projeto urbanístico de Águas Claras, por meio do Decreto Distrital n. 13.573/1991, sendo definida a sua poligonal por meio do Decreto Distrital n. 13.574/1991.²⁵ Em 1992, por meio da Lei Distrital n. 385/1992, foi autorizada a implantação do bairro Águas Claras e aprovado o seu plano de ocupação. O ano de 1992 é considerado como data de criação da cidade de Águas Claras, que veio a apresentar, no decorrer do tempo, diversos problemas ambientais e urbanísticos.

1.2 Violações ao meio ambiente e à ordem urbanística na cidade de Águas Claras

Sob o ponto de vista ambiental, a região onde se localiza a cidade de Águas Claras possui grande importância, pois conta com solo hidromórfico e rede de afloramentos hídricos,²⁶ além de abrigar a nascente do Córrego Águas Claras, tributário da Unidade Hidrográfica do Riacho Fundo e da bacia do Lago Paranoá, importante manancial de Brasília.

O arquiteto e urbanista Paulo Zimbres, ao projetar inicialmente a cidade de Águas Claras, buscou propiciar uma vivência urbana pautada na valorização dos pedestres,²⁷ privilegiando a qualidade de vida, tendo como cerne a necessidade de espaço e conforto,²⁸ em harmonia com o conceito de sustentabilidade²⁹ datado do final dos anos 1980. Segundo Carlos Alberto Valera, a sustentabilidade seria composta por um modelo de gestão sustentável em que toda a comunidade participaria, considerando os três eixos de desenvolvimento, em que o crescimento econômico, a justiça social e a conservação ambiental estariam em acordo frente às atividades humanas que pudessem impactar os sistemas naturais.

²⁵ DISTRITO FEDERAL. Instituto Brasília Ambiental – IBRAM. **Estudo Técnico Preliminar para a criação do Parque de Águas Claras**. 2017. p. 4. Disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/2017-Estudo-Tecnico-Preliminar-p-criacao-Parque-de-Aguas-Claras.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

²⁶ “A região onde foi criado o bairro Águas Claras apresenta vários locais de afloramento de lençol freático, o que evidencia ser uma área de grande sensibilidade ambiental”. DISTRITO FEDERAL. Instituto Brasília Ambiental – IBRAM. **Estudo Técnico Preliminar para a criação do Parque de Águas Claras**. 2017. p. 4. Disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/2017-Estudo-Tecnico-Preliminar-p-criacao-Parque-de-Aguas-Claras.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

²⁷ PEREIRA, Lucas Brasil. **Modernidade, mixofobia e a configuração do espaço público**: questões sobre civilidade em Águas Claras. Brasília: UnB, 2016. p. 159.

²⁸ O autor Marcelo Lopes de Souza traz, em quadro simplificado, o que seriam parâmetros de qualidade de vida, mencionando necessidades a serem satisfeitas e possíveis consequências da não satisfação. SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018. p. 78.

²⁹ VALERA, Carlos Alberto. **Avaliação do novo Código florestal**: as áreas de preservação permanente – APPs e a conservação da qualidade da água superficial. Jaboticabal: UNESP, 2017. p. 2.

Assim, o novo bairro da cidade de Taguatinga – próspera em termos de serviços e comércio e já com os problemas decorrentes da urbanização desordenada e com grande fluxo de pessoas e automóveis – poderia, à época, ser considerado uma verdadeira “ilha de sossego” em meio ao caos já existente.

O projeto inicial de Águas Claras previa a construção de prédios com até doze pavimentos, com incentivo ao transporte de massa e com a existência de áreas verdes. Porém, essa previsão foi abandonada e, atualmente, são encontradas edificações de até 35 pavimentos,³⁰ o que causa a incrementação da densidade construída e da densidade populacional na localidade.

Todavia, a cidade idealizada para propiciar bem-estar e qualidade de vida não passaria imune ao capital do mercado imobiliário,³¹ uma vez que a viabilização da construção de Águas Claras se deu a partir da alteração das leis de uso de solo do Distrito Federal³², denotando a estratégia política do Estado frente ao jogo de interesses existentes em torno da questão imobiliária, levando a crer que, nas camadas de representações que envolvem o jogo e o domínio social, o que se constrói é um mundo com uma organização impositiva.

A Constituição Federal de 1988, no § 1º do art. 182 (regulamentado pela Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade), dispõe ser o plano diretor o instrumento de implementação das políticas públicas urbanas. Dessa maneira, o plano diretor se mostra como um instrumento apto de ordenação das cidades, baseado em um planejamento integral e que envolve aspectos econômicos, sociais, culturais e físicos referentes à realidade a ser planejada.³³

³⁰ CAMPANHONI, Andriara. **Implantação dos edifícios em Águas Claras - DF**: influência no desempenho térmico ambiental dos espaços abertos. Brasília, UnB, 2011. p. 90.

³¹ “A atividade imobiliária encontra-se fortemente atrelada ao monopólio da terra urbana, de um lado, e, de outro, à insuficiente oferta de habitações, sobretudo para os habitantes da periferia. A terra urbana é repassada ao setor privado (empreendedores imobiliários e proprietários individuais) por intermédio de licitações realizadas pela estatal TERRACAP. Dependendo da conjuntura, os terrenos são leiloados a preços superiores aos vigentes no mercado. No entanto, em períodos inflacionários, a terra estocada é mercadoria para o mercado futuro (...)”. PAVIANI, Aldo. **Brasília: a metrópole em crise – ensaios sobre urbanização**. Brasília: UnB, 1989. p. 57.

³² ALBUQUERQUE, Mariana Z. Alves. **A lógica da produção do espaço de Águas Claras na reprodução do capital no Distrito Federal**. São Paulo: USP, 2009. p. 120.

³³ LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 159.

O espaço urbano³⁴ inserido na cidade e objeto de políticas públicas passa a ser visto como um valor apto ao desenvolvimento da cidadania,³⁵ uma vez que:

A faceta axiológica foi sendo incluída e ampliada de maneira gradativa. Ela acompanhou mudanças ideológicas ocorridas na sociedade mundial e no ambiente brasileiro, a principiar por um caráter mais tecnicista até atingir níveis de consciência social e ambiental ativas. Este fato é corroborado pelas mudanças advindas nas Constituições brasileiras, a partir das quais houve o acréscimo e a solidificação de princípios e regras, muitos deles envolvendo aspectos atinentes à questão urbana.³⁶

No Distrito Federal, após a sua autonomia e após a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, no que se refere especificamente à obrigatoriedade do plano diretor, foi promulgada no Distrito Federal a Lei Complementar n. 803, de 2009 (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal) e, quando se trata deste instrumento, é possível visualizar que um de seus principais objetivos é a obtenção do pleno desenvolvimento da função social da cidade, que garante o acesso a moradia, trabalho, transporte público, lazer, saneamento básico, energia elétrica, cultura, educação, saúde e segurança, porém o que se verifica são ações sociais e urbanas cada vez mais permeadas por uma faceta do poder simbólico que se expressa no capital imobiliário e seu poderio econômico.

Segundo Pierre Bourdieu,³⁷ o poder simbólico é construído a partir das normas sociais que são reproduzidas, apropriadas e transformadas através da prática e da interação da vida cotidiana. Segundo a concepção do autor, a construção do mundo social se dá por uma linha que segue a lógica da historicidade, assim as normas estabelecidas dentro de um nicho social configuram a forma do passado, enquanto as constantes dinamizações da vida sociocultural podem ser vistas como interações presentes em permanente transformação, fato que abre as possibilidades para o futuro. O mundo social se configura então pelo *habitus*, esquemas de

³⁴ “Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é, então, um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual. Daí porque a evolução espacial não se faz de forma idêntica em todos os lugares”. SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012. p. 153.

³⁵ “Queremos dizer, com isso, que a idéia de constituir a cidade contemporânea implica reconhecer que seu núcleo fundamental é a cidadania, enquanto sujeito coletivo do social, e não meramente o cidadão, categoria individual liberal-burguesa; eis que tratar da cidade a partir da cidadania, ao menos para nós, significa contar com a cidade como um resultado de um processo permanente de construção de momentos e de instâncias de civilização voltados para todos os cidadãos e suas representações – reais e simbólicas”. LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 66.

³⁶ LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 113.

³⁷ BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

percepções e pensamentos do indivíduo, que são internalizados e incorporados pela observação e imitação prática dentro do constructo social.

A cultura original do *habitus* aplicada na cidade transforma-se então na cultura das coisas, gerando, de um lado, a estrutura estruturada (configurada como a constante manifestação do poder simbólico que, através de sua ação impositiva e autoritária para com os indivíduos, pode impedir a completa realização das políticas públicas voltadas para os cidadãos) e, de outro, a estrutura estruturante (que tem como exemplos de seu resultado desde o abandono dos espaços públicos – uma vez que os cidadãos têm dificuldade para se inserir na dinâmica de coabitação e do fazer da cidade — até a ocupação irregular de terrenos no Distrito Federal –, que, originalmente, alguns deles deveriam se configurar como áreas de proteção ambiental, mas que com as ações daqueles que detêm o poderio econômico acabam facilmente se distanciando de seus objetivos iniciais).

Desse modo, ao considerar a ação do poder simbólico na região de Águas Claras e o que ele ocasiona dentro da estrutura da cidade, verificou-se a existência de diversos sistemas saturados que, pouco a pouco, fizeram – e fazem – com que o espaço social se transformasse em mercadoria, pois o gerenciamento dos problemas sociais se torna dependente da ação dos atores que detêm o poder e o capital simbólico.³⁸ Como explica Mariana Albuquerque:

De 1992 a 2007 Águas Claras foi o foco central desse processo de venda das terras públicas pela Terracap, em função da implantação do Projeto “Águas Claras”, mobilizando o mercado imobiliário para atuação nesta área. Essas licitações eram realizadas a fim de que os lotes fossem vendidos para os proprietários dos meios de produção, para que estes pudessem dar início às obras dos edifícios, visto que o papel de construção dos prédios não era do Estado, este se revela como o agente fundiário e o “provedor” de infraestrutura para a área, consolidando-se a aliança indispensável entre os proprietários dos meios de produção e o Estado na materialização deste projeto.³⁹

³⁸ “Embora reconheça que todos os campos sociais estão assentados sob a base do capital econômico, Bourdieu recusa tanto a perspectiva reducionista do estruturalismo e do interacionismo simbólico quanto as explicações economicistas (BOURDIEU 2001, p. 158-159). O capital simbólico pode assumir qualquer forma de capital (econômico, cultural ou social) quando adquire o reconhecimento em dado campo social. O capital simbólico é o poder de outorgar valor e de representar determinado capital social. O detentor do capital simbólico em um dado campo social terá vantagem para estabelecer as regras do jogo (BOURDIEU, 2001, p. 40). O capital simbólico é o capital mais importante em um campo social, vez que conforma o sistema de relações estruturadas e reguladas dentro desse campo”. MACHADO, Bruno Amaral. **Ministério Público: organização, representações e trajetórias**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 38.

³⁹ ALBUQUERQUE, Mariana Z. Alves. **A lógica da produção do espaço de Águas Claras na reprodução do capital no Distrito Federal**. São Paulo: USP, 2009. p. 101.

Sem o respaldo de estudos mais aprofundados do ponto de vista urbanístico e ambiental e sem a efetiva participação da população interessada, a concepção idílica do bairro de Águas Claras foi sendo modificada ao longo do tempo, destacando-se as alterações contidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) – Lei Complementar n. 17/1997 – e no Plano Diretor Local de Taguatinga – Lei Complementar n. 90/1998 –, em que Águas Claras ostentava grandiosa densidade de edifícios, fato corroborado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal (LUOS) – Lei Complementar n. 948/2019 –, denotando o:

(...) descumprimento da lei de solo por parte das construtoras, que muitas vezes avançam seus empreendimentos nas calçadas, invadindo outros terrenos, e principalmente descumprem o limite do gabarito autorizado para a construção dos edifícios, que inicialmente era de três vezes a área do lote, cerca de 12 andares, e hoje é possível encontrar prédios com mais de 30 andares. Os edifícios são construídos ultrapassando os limites verticais e horizontais.⁴⁰

Em outras palavras, a idealizada “ilha de sossego” se tornou uma cidade semelhante à cidade de Taguatinga, projetando para si os mesmos problemas existentes em termos de infraestrutura deficiente dos serviços urbanos para a população que ali residia,⁴¹ e os graves problemas ambientais,⁴² destacando-se as percepções quanto ao microclima⁴³ e diversos problemas relativos à mobilidade urbana.

⁴⁰ ALBUQUERQUE, Mariana Z. Alves. **A lógica da produção do espaço de Águas Claras na reprodução do capital no Distrito Federal**. São Paulo: USP, 2009. p. 86-87.

⁴¹ Segundo dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD 2018 da Região Administrativa de Águas Claras, elaborada pela CODEPLAN, a população da região seria de 161.184 pessoas. DISTRITO FEDERAL. Codeplan. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios PDAD 2018 Águas Claras**. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/%C3%81guas-Claras.pdf>. Acesso em: 17 out. de 2019.

⁴² “Durante o estudo de caso da cidade Águas Claras, verificou-se que a cidade vertical apresenta um resultado negativo sobre o equilíbrio entre o homem e o meio ambiente, do ponto de vista do aspecto bioclimático articulado à sustentabilidade. Os resultados obtidos confirmam que a configuração urbana inadequada pode gerar grandes problemas quanto à eficiência da ventilação, redução das condições de iluminação natural, insolação excessiva, aumento da temperatura e poluição do ar, consequentes do adensamento urbano”. PAIVA, Verônica Belo de; LACERDA, Hiatiene Cunha. **A importância da vegetação urbana na sustentabilidade das cidades: caso de Águas Claras-DF**. Disponível em: https://caudf.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/veronicabelo_urbanismosustentavel_cau.pdf. Acesso em 31 jul. 2020.

⁴³ Sobre os microclimas: “A densidade das construções em conjunto com alturas elevadas produzem áreas de confinamento – ‘os cânions urbanos’ –, responsáveis pela criação de massas térmicas que conservam o calor, aumentando a temperatura e refletindo a radiação solar nos usuários do espaço externo”. CAMPANHONI, Andiará. **Implantação dos edifícios em Águas Claras - DF: influência no desempenho térmico ambiental dos espaços abertos**. Brasília, UnB, 2011. p. 56.

Uma cidade⁴⁴ é como um organismo vivo em constante transformação e, nesse sentido, seus espaços possuem uma dinâmica passível de ser alterada no decorrer do tempo. Contudo, tais modificações nem sempre ocorrem de maneira organizada, podendo surgir cidades sem a infraestrutura adequada e propícia à qualidade de vida⁴⁵ almejada, principalmente tendo em vista a ausência de planejamento⁴⁶ ou sua deficiência,⁴⁷ o que pode ocasionar o caos urbano, em suas diversas vertentes, devido à estagnação⁴⁸ dos processos de planejamento urbano.

Visando a mitigação dos problemas apresentados, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) ajuizou as ações civis públicas, que são objeto desta pesquisa.

1.3 Ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios na defesa do meio ambiente e da ordem urbanística de Águas Claras-DF

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) regulamentou os arts. 182 e 183 da Carta Magna e teve como base o direito urbanístico, que tem como objetivo a promoção do controle do desenvolvimento urbano e a gestão sustentável da cidade,⁴⁹ trazendo diretrizes e instrumentos de intervenção nos espaços públicos, assim como concepções de planejamento e

⁴⁴ “Em síntese, poderíamos dizer que a cidade, *habitat* da espécie humana, no qual se concretizam o transporte de matéria e energia e o fluxo de informações de toda ordem, é um laboratório vasto, complexo e fervilhante de atividades. Por ela circulam e interagem elementos culturais, valores éticos, impulsos econômicos, contribuições científicas e técnicas, mobilizações sociais e articulações políticas”. MILARÉ, Édis. Um ordenamento jurídico para a qualidade de vida urbana. In: SILVA, Bruno Campos; AGRELLI, Vanusa Murta (coord). **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 47.

⁴⁵ “De acordo com a doutrina, a expressão ‘qualidade de vida’ encerra duas questões fundamentais: a) necessidades dos indivíduos estão intimamente relacionadas ao contexto social, político e cultural em que vivem; b) qualidade de vida não é medida apenas em função da existência dos bens e serviços, mas também de sua acessibilidade e facilidade de utilização”. CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Qualidade de vida e princípios do direito urbanístico. In: ROCHA, Lilian Rose Lemos; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli (coord.). **Urbanismo e saúde ambiental**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015. p. 5.

⁴⁶ “Não menos que a própria gestão, ou seja, a administração dos recursos e das relações de poder aqui e agora, o planejamento – algum tipo de planejamento – é algo de que não se pode abdicar. Abrir mão disso equivaleria a saudar um caminhar errático, incompatível com a vida social organizada, independentemente do modelo e do grau de complexidade material da sociedade (pois até mesmo sociedades tribais e grupos de caçadores e coletores ‘planejam’ sua vida e suas atividades)”. SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018. p. 46-47.

⁴⁷ “A imensa quantidade de planejamentos falhos, incoerentes e insuficientes com os quais se descobre na prática, significa – ou pelo menos dá sinais de – deficiência na compreensão do que deve ser a projeção física, econômica e social operada pelo planejamento urbano e instrumentalizada em ações de ordenação da propriedade e da utilização/exploração do espaço”. LUFT, Rosangela Marina. **Políticas públicas urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 108.

⁴⁸ JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 489.

⁴⁹ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. São Paulo: JusPODIVM, 2015. p. 53.

gestão urbanos. Com essa norma, a proteção à ordem urbanística passou a ser defendida por meio da ação civil pública, afigurando-se o Ministério Público como o principal legitimado para a propositura da ação civil pública, com vistas também à proteção da ordem urbanística,⁵⁰ além da ambiental.⁵¹

Nesta pesquisa, a atenção se volta às ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público para implementação de políticas públicas urbanísticas e ambientais voltadas à garantia do direito à qualidade de vida⁵² em uma cidade sustentável,⁵³ que se refletem nas políticas públicas condizentes, as quais, se não implementadas, podem ensejar o ajuizamento de uma ação civil pública.

No caso da unidade da Federação Distrito Federal, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), fundado no ano da inauguração de Brasília (1960), conta atualmente com as Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística⁵⁴ e com as Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural.

⁵⁰ “Ao final, aplica tudo isso especificamente à propositura da Ação Civil como instrumento de realização das finalidades almejadas pela legislação urbanística, que podem ser resumidas ou reunidas na expressão ‘defesa da ordem urbanística’, incursionando também pelas questões ligadas à improbidade administrativa nesse campo de atuação estatal”. WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa. **A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 10.

⁵¹ “Assim por consequência, em que pese a imposição constitucional de atuação Ministerial, talvez estejamos diante da maior de todas as atribuições do Ministério Público não por força de simples comando constitucional, mas por força da urgente necessidade de enfrentarmos os desafios ambientais decorrentes do atual sistema neoliberal”. FEROLLA, Bruno. **Globalização, hegemonia e periferismo e o novo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 129.

⁵² “É nas cidades que palpitam, com maior frequência, grandes contingentes de exclusões espaciais respeitantes à moradia, ao acesso a equipamentos e serviços públicos básicos, ao direito à livre circulação, ao trabalho e a atividades de lazer. Inúmeras escolhas são possíveis no sentido de dar solução - ou não - às referidas deficiências, sempre considerando a infinidade de demandas e a limitação dos recursos públicos disponíveis. Mas, nos termos do que discorre Milton Santos, ‘o nível mínimo deve ser capaz de responder às necessidades consideradas mínimas, aquelas que não são adiáveis, nem compreensíveis e exigem resposta imediata, se realmente queremos, através de tais núcleos, assegurar aos cidadãos aquele mínimo de dignidade e decência que é um direito indiscutível de todos’”. LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 99.

⁵³ “A transformação da realidade urbana exige mudanças expressivas e estas não podem emanar apenas dos cidadãos. É necessário um Estado forte que capitaneie políticas públicas comprometidas com a emancipação social. Aspectos como os padrões de consumo e de produção adotados nas cidades precisam ser refletidos, tendo como referência os entraves que conduzem ao desenvolvimento sustentável. As racionalidades que informam o mercado e a políticas cidadinos requerem novos enfoques, uma vez que estão inseridas dentro de uma realidade específica, com particularidades e interações. Os habitantes têm necessidades e, por consequência, as ações públicas normativas, regulatórias e prestacionais devem observar alguns pressupostos inafastáveis”. LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 106.

⁵⁴ A pesquisadora e autora deste trabalho é membro da Instituição, com atuação em uma das Promotorias de Justiça citadas.

Diante do contexto da cidade de Águas Claras, dos problemas urbanísticos e ambientais apresentados ao longo do tempo, da violação do direito à cidade⁵⁵ e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a via judicial se mostrou como a mais adequada. No ano de 2015, foram ajuizadas, pelo Ministério Público,⁵⁶ duas ações civis públicas perante a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal: uma pertinente ao licenciamento ambiental corretivo da cidade de Águas Claras, ajuizada pela Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística, e outra que dizia respeito à implantação de parques na cidade de Águas Claras, ajuizada pela Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural. Desse modo, buscou-se corrigir os graves impactos urbanísticos e ambientais produzidos ao longo do tempo naquela cidade, uma vez que as alterações na paisagem podem agravar os problemas existentes na área, porque, se realizadas sem a devida cautela, podem causar danos irreversíveis à qualidade de vida.⁵⁷

A primeira ação ajuizada⁵⁸ dizia respeito ao necessário licenciamento ambiental corretivo da cidade de Águas Claras, tendo em vista que o parcelamento do solo referente ao bairro de Águas Claras foi sendo efetuado sem um cuidado maior com as questões ambientais e urbanísticas, conforme normas vigentes.⁵⁹

O próprio nome “Águas Claras” faz referência às nascentes de água anteriormente existentes no local.⁶⁰ Muitas delas foram soterradas, servindo como moeda de troca capaz de

⁵⁵ Para o autor Henri Lefebvre, o “*direito à cidade* não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada”. LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. p. 117-118.

⁵⁶ “No elenco dos legitimados, se sobressai uma instituição que foi ganhando contornos e perfis consentâneos com a defesa dos direitos sociais, devido sua trajetória de atuação séria e comprometida com o justo, o que rendeu a outorga da nobre atribuição de advocacia da sociedade. Trata-se, obviamente, do Ministério Público”. BATISTA, Roberto Carlos. Ministério Público e movimentos sociais. **Justitia**, São Paulo, v. 188, p. 201-218, 1999. p. 202.

⁵⁷ CAMPANHONI, Andriara. **Implantação dos edifícios em Águas Claras - DF**: influência no desempenho térmico ambiental dos espaços abertos. Brasília, UnB, 2011. p. 158.

⁵⁸ Ação Civil Pública n. 2015.01.1.015355-3 (PJe n. 0003157-33.2015.8.07.0018).

⁵⁹ Art. 1º, inciso I, da Resolução CONAMA n. 237/97: Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

⁶⁰ “Assim, quando pensamos no cuidado com a água, o conhecimento que se considera é o de que a Terra é o planeta que conhecemos e vivemos há muitas gerações e, cuidar dela, é também um exercício de cidadania e de representatividade na democracia. Nesse sentido, surge a reflexão do cuidado com o meio ambiente, com a Terra, superando-se as desigualdades, um dos objetivos da República no Brasil, como a própria recriação de uma ideia de paraíso”. CAMELO, Yara Maciel; VASCONCELOS, Paulo Fernando Lisboa; GUIMARÃES, Sávio Tadeu. Nosso direito a cidades sustentáveis: a preservação, o acesso e o consumo da água em Brasília. *In*: ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-

propiciar o surgimento de verdadeiros espigões. Uma das alegações era a premente necessidade de moradias e, diante disso, a urgente necessidade da construção de inúmeros edifícios, atendendo ao capital imobiliário com a demanda consequente de infraestrutura, saneamento básico e equipamentos públicos, que dependem de dotações orçamentárias por vezes escassas.

No caso de uma cidade já existente como Águas Claras, o que deve e pode ser feito são correções em tal licenciamento, que não seguiu o devido procedimento, de acordo com as normas vigentes, tendo sido expedida tão somente a licença ambiental prévia, inexistentes as licenças de instalação e de operação e respectivos estudos, quando então poderia ter tido início o parcelamento do solo.⁶¹

A segunda ação civil pública⁶² ajuizada se referia à implantação dos parques⁶³ originalmente previstos no projeto urbanístico da cidade, com vistas à proteção do meio ambiente e como ferramenta capaz de promover a melhoria na saúde e na qualidade de vida da população. Nesse sentido, explica Roberto Carlos Batista:

A qualidade de direitos humanos e fundamentais garante a auto-aplicabilidade e eficácia plena das normas versando sobre ambiente e saúde, além de lhes posicionar em situação de primazia em relação às outras regras que não desfrutam da mesma natureza.⁶⁴

GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18, 2019, Natal – RN. **Anais** [...]. p. 13. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=814>. Acesso em: 17 fev. 2020.

⁶¹ “O licenciamento ambiental apresenta-se plurifuncional. Em perspectiva mais imediata sobre este instrumento, pode-se afirmar que o licenciamento ambiental objetiva o controle de atividades potencialmente poluentes, procurando imprimir-lhes um padrão de atuação sustentável, de sorte a prevenir danos ambientais”. MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 89.

⁶² Ação Civil Pública n. 2015.01.1.015361-7 (PJe 0003158-18.2015.8.07.0018).

⁶³ “Com o crescimento das cidades e a diminuição das áreas verdes, houve o aparecimento de inúmeros problemas decorrentes da ausência dessas áreas e, conseqüentemente, regiões que contavam com maior cobertura vegetal começaram a ser associadas à maior qualidade de vida. As áreas verdes, conforme o seu volume, distribuição, densidade e tamanho, podem interferir no entorno imediato de diversas maneiras. Essa qualidade de vida, associada às áreas verdes, reflete-se pela (o): amenização climática, minimização da poluição, proteção acústica, paisagismo, conforto psicológico, atuação sanitária, opção recreativa, valorização imobiliária, preservação dos recursos hídricos e preservação da fauna e flora.” ANDRADE, Rivail Vanin. **O processo de produção dos parques e bosques públicos de Curitiba**. Curitiba: UFPR, 2001. p. 26.

⁶⁴ BATISTA, Roberto Carlos. Ambiente e saúde: direitos humanos fundamentais interdependentes. In: THEODORO, Suzi Huff; BATISTA, Roberto Carlos; ZANETTI, Izabel (coord.). **Direito ambiental e desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 32.

O projeto original de Águas Claras previa a implantação do Parque Central, do Parque Sul e do Parque Ecológico de Águas Claras. Desses, apenas o último foi implantado.

A ação civil pública foi ajuizada com o objetivo de tornar obrigatória a implantação dos outros dois parques originalmente previstos e que atualmente se tornaram locais para depósito de resíduos da construção civil, de invasões e de um possível aterramento de nascente, sendo áreas desvirtuadas de seus propósitos concebidos no projeto original para a cidade.

Tendo em vista a supressão de áreas verdes na Região Administrativa de Águas Claras e, como forma de compensação ambiental, foi também pleiteada na ação a criação de um Parque Linear ou de uma Unidade de Conservação⁶⁵ como alternativa. O referido Parque Linear visava a criação de um novo parque, não previsto originalmente, mas que se tornaria necessário para promover a melhoria da saúde e da qualidade de vida dos moradores da cidade de Águas Claras.

Somadas à não implantação dos dois parques originalmente previstos, há também as irregularidades e omissões do Poder Executivo Distrital e da Administração Pública Indireta na gestão da cidade de Águas Claras, seja pela alteração gradativa do projeto urbanístico inicial, seja pelo abandono do processo de licenciamento ambiental.

Uma cidade virtuosa⁶⁶ deve estar em harmonia com fundamentos que possam garantir e preservar a vida de todos, ser uma cidade confortável, funcional, segura e sustentável, não podendo ter esta ordem comprometida por ações públicas administrativas não condizentes com preceitos constitucionais referentes ao direito à cidade e ao meio ambiente equilibrado. Estando em desacordo com tais preceitos, surge a oportunidade para a judicialização de políticas públicas urbanísticas e ambientais, como ocorreu com o caso objeto desta pesquisa.

Será desenvolvido no capítulo seguintes, discute-se como o ajuizamento dessas ações civis públicas pode ser considerado um caso típico de judicialização de políticas públicas.

⁶⁵ A Lei n. 9.985/00 define, em seu art. 2º, inciso I, o que seria unidade de conservação: “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

⁶⁶ YÁZIGI, Eduardo. **Reencantamento da cidade**: miudezas geográficas e devaneio. São Paulo: Scortecci, 2013. p. 179.

1.4 Considerações finais

O capítulo se propôs a situar o contexto urbanístico da cidade de Águas Claras no Distrito Federal, com apresentação de um breve resumo a fim de explicitar as graves violações urbanísticas e ambientais que se desenvolveram ao longo do tempo. Muitas delas em decorrência de opções políticas dos Poderes Legislativo e Executivo. Diante de tal fato, o Ministério Público se mostrou como o principal agente ativo quanto à implementação de políticas públicas que pudessem preservar a qualidade de vida urbana e ambiental dos habitantes da cidade de Águas Claras.

Desse modo, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ajuizou as Ações Cíveis Públicas n. 2015.01.1.015355-3/PJe, n. 0003157-33.2015.8.07.0018 e n. 2015.01.1.015361-7/PJe n. 0003158-18.2015.8.07.0018 perante a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal.

O capítulo seguinte pretende desenvolver uma reflexão acerca da judicialização de políticas públicas adequadas em relação aos direitos sociais previstos constitucionalmente.

CAPÍTULO 2

A CIRCUNSTÂNCIA DA JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O objeto desta pesquisa tem como eixo norteador o ajuizamento, pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, das ações civis públicas referentes ao licenciamento ambiental corretivo e à implantação de parques na cidade de Águas Claras no Distrito Federal, configurando-se como um caso típico de judicialização de políticas públicas em nosso país.

No decorrer do tempo, a violação aos direitos urbanísticos e ambientais e a ausência ou deficiência de políticas públicas na temática em prol dos habitantes da cidade de Águas Claras fizeram com que o Ministério Público escolhesse como o melhor caminho o ajuizamento das ações civis públicas perante o Poder Judiciário local.

Como objeto dessas ações, vislumbra-se o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à cidade, que restaram consagrados na Constituição Federal de 1988, veiculadora da garantia e da promoção dos direitos fundamentais.

O direito ao meio ambiente equilibrado diz respeito à preservação do meio ambiente natural, o que também nos remete ao conceito de sustentabilidade e à observância deste conceito no meio ambiente construído ou artificial, próprio das cidades.

Por sua vez, o direito à cidade pode ser percebido como o direito fundamental à qualidade de vida em um núcleo urbano, o que perpassa inclusive pelo bom planejamento urbano e pela busca do bem-estar a ser propiciado aos cidadãos.

Esses direitos são garantidos por meio de políticas públicas ambientais e urbanísticas. Por diversas motivações, tais políticas públicas se mostram por vezes ineficientes ou mesmo inexistentes, o que pode levar à sua judicialização.

2.1 A Constituição Federal como marco normativo relevante para a judicialização de políticas públicas

No processo de redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 foi um marco jurídico que trouxe avanços e conquistas no que concerne aos direitos fundamentais e

sociais.⁶⁷ Contudo, muitos desses direitos não são garantidos na esfera prática, uma vez que as políticas públicas vinculadas ao longo do tempo se dão sem constante avaliação e monitoramento dos resultados.

Para que os direitos consagrados na Constituição Federal possam ser assegurados, afiguram-se necessários o financiamento e a oferta de serviços públicos por meio de elementos de decisão e alocação de recursos, ou seja, são necessários recursos humanos e recursos orçamentários que nem sempre se encontram disponíveis de forma integral. Por isso, o devido planejamento, a devida política pública, se tornam-se imprescindíveis.

A política pública é um termo que passa por constantes variações em relação à sua definição. Se, por um lado, pode ser vista como uma ação intervencionista, que se utiliza de todos os meios para alcançar seus objetivos, por outro, pode-se afirmar que é concebida pela conjuntura entre as ações governamentais e as atividades privadas,⁶⁸ gerando a realização de objetivos que, em seu cerne, contemplem elementos da estrutura social e política do país.

De todo modo, as políticas públicas se constituem essencialmente na forma de ações estatais, que, por sua vez, são responsáveis por coordenar o presente na direção de um futuro socialmente almejado.⁶⁹ Nessa perspectiva, para a garantia dos direitos consagrados constitucionalmente, entende-se ser primordial uma prestação estatal configurada como política pública, como meio para efetivação de direitos sociais e fundamentais.⁷⁰

De acordo com a doutrina mais usual, as políticas públicas seguem um ciclo composto por cinco fases, o qual:

(...) envolve decisões políticas e técnicas sob uma questão que se afigura socialmente relevante e merecedora de atenção e pode ser apresentado em um ciclo complexo, qual seja, a montagem de agenda, a formulação da política pública, o processo de tomada de decisão, a implementação da política pública e a avaliação da política.⁷¹

⁶⁷ “A Constituição de 1988 representa o ponto culminante dessa trajetória, catalizando o esforço de inúmeras gerações de brasileiros contra o autoritarismo, a exclusão social e o patrimonialismo, estigmas da formação nacional. Nem tudo foram flores, mas há muitas razões para celebrá-la”. BARROSO, Luís Roberto. Trinta anos da Constituição: a República que ainda não foi. In: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (coord.). **A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 36.

⁶⁸ FERRAÇO, A. A. G. **A insuficiência de integração na gestão nacional dos recursos hídricos brasileiros como óbice estrutural ao desenvolvimento sustentável**. Brasília: Universidade de Brasília, 2019. p. 21.

⁶⁹ ARZABE-MASSA, Patrícia Helena. Conselho de direitos e formulação das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Pólis**, São Paulo, 2001. p. 32. (Cadernos Pólis, 2)

⁷⁰ PINTO, Henrique Alves. **O enquadramento das decisões estruturais no Código de processo civil de 2015**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 177.

⁷¹ FERRAÇO, A. A. G. **A insuficiência de integração na gestão nacional dos recursos hídricos brasileiros como óbice estrutural ao desenvolvimento sustentável**. Brasília: Universidade de Brasília, 2019. p. 20.

Por envolver questões políticas e técnicas, as políticas públicas podem ser um campo propício a conflitos e, em caso de conflitos administrativos ou judiciais, é pertinente identificar em qual fase estaria a política pública, até mesmo pelo fato de que a sua efetivação demandará recursos humanos e orçamentários a serem alocados.

Assim sendo, os direitos fundamentais e sociais previstos constitucionalmente – para sua garantia e diante da possível ineficiência ou omissão dos Poderes Legislativo e Executivo, campo próprio das políticas públicas veiculadoras de tais direitos – são reclamáveis perante o Poder Judiciário individualmente ou coletivamente pelos legitimados, como é o caso do Ministério Público, destacando-se que o Poder Judiciário vem tendo relevante papel na efetivação, por meio de políticas públicas, dos direitos consagrados na Constituição Federal de 1988. Entretanto, a judicialização da política pública não se confunde com o denominado ativismo judicial, tema que será tratado no item a seguir.

2.2 Políticas públicas e a ocorrência do ativismo judicial

Conforme mencionado, as políticas públicas, campo inerente dos Poderes Legislativo e Executivo, que costumam atuar de maneira dialógica, possuem um ciclo complexo e, diante de tal complexidade, conflitos podem vir a surgir. Os conflitos atinentes ao ciclo das políticas públicas não podem simplesmente ser alijados da apreciação do Poder Judiciário,⁷² que, por sua vez, não é o Poder estatal próprio para criar ou gerenciar políticas públicas, mas assim o faz tendo em vista ações ou omissões dos demais Poderes constituídos. Nesse caso, se faz pertinente a advertência de que:

(...) é necessário pensar numa prática judicial que preserve a complexidade estrutural do direito, resguarde o pluralismo da sociedade e promova a democracia como forma de tomada de decisões políticas, o que exige dos juízes e tribunais postura que fomente o diálogo institucional com as outras esferas políticas e com a sociedade.⁷³

⁷² “Na sequência, frente a uma preocupação maior com efetividade e ao influxo dos direitos e mecanismo de defesa consagrados pela Constituição de 1988, as ações civis públicas e coletivas passaram a ser instrumentos de efetivação de direitos de segunda, terceira e quarta dimensões. Sob um contexto de maior ativismo judicial, elas formalizaram, em grande medida, a demanda por prestações positivas, incluindo a elaboração e a execução de políticas públicas”. FERRAZ, Taís Schilling. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões; menos protagonismo. *In*: REICHELT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2019. p. 519.

⁷³ QUINTAS, Fábio Lima. **Juízes-administradores. A intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais**. RIL Brasília, a. 53 n. 209, jan./mar. 2016, p. 42.

Em nossa democracia, o Poder Judiciário não é o formulador de políticas públicas prestacionais e não se encontra devidamente aparelhado para assumir essa função. Certo é que o Poder Judiciário tem como princípio garantir a legalidade e a justiça⁷⁴ das políticas públicas de modo a assegurar a real efetividade da democracia política.

A questão que se coloca é se, em prol da efetivação de políticas públicas previstas constitucionalmente, o Poder Judiciário poderia imiscuir-se em questões próprias dos Poderes Executivo e Legislativo, como, por exemplo, a alocação orçamentária ou mesmo medidas administrativas que podem vir a causar transtornos à população de uma maneira geral, e sem quaisquer diálogos institucionais, como ocorreu em diversas cidades no país em que o Poder Judiciário decidiu, liminarmente, em ações ajuizadas, que deveria ser decretado o *lockdown* total ou parcial, em razão da pandemia Covid-19, e inúmeras atividades econômicas, de prestação de serviços, culturais e religiosas deixaram de ser realizadas, decisões muitas vezes adotadas sem diálogo com o Poder Executivo local.⁷⁵

Desse modo, o Poder Judiciário, ao desconsiderar a função precípua dos outros dois Poderes – Executivo e Legislativo –, fere o próprio Estado Democrático de Direito,⁷⁶ olvidando “a função do Poder Legislativo na formação do direito e com impacto profundo na atuação do Poder Executivo, sendo inequívoco que também a esses Poderes foi cometida a missão de proteger e realizar a Constituição”,⁷⁷ donde pode emergir a ocasião para o ativismo judicial.

⁷⁴ FREITAS FILHO, Roberto. MIRANDA, Alessandra. **Políticas públicas e acesso à creche no Distrito Federal: Atuação do Poder Judiciário**. Direito Público, v. 15, n. 86, mar - abr 2019, p. 208.

⁷⁵ ALVES, Sandra Mara Campos; RAMOS, Edith Maria Barbosa; DELDUQUE, Maria Célia. Decretação de lockdown pela via judicial: medida (des)necessária?. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000600502&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 ago. 2020.

⁷⁶ “Por **Estado Democrático** entende-se todo aquele em que há uma efetiva participação do povo (governados) no processo de formação da vontade pública (governo). Seu enunciado clássico assenta-se no princípio de que ‘todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido. É, ainda, aquele que assegura efetiva participação de todos no processo político e nas decisões que os atingem na sociedade a que se integram. É o Estado o possibilitador da materialização dos direitos fundamentais. Por **Estado de Direito**, compreende-se todo aquele cujo **regime jurídico autolimita o poder dos governantes ao cumprimento das leis que a todos subordinam**. Seus fundamentos essenciais são: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, e da livre iniciativa e o pluralismo político”. GONÇALVES, Edilson Santana. **O Ministério Público no estado democrático de direito**. Curitiba: Juruá, 2000. p. 43-44.

⁷⁷ QUINTAS, Fábio Lima. O juiz como última instância da administração pública: o impacto do ativismo judicial na formação do direito e na função administrativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – REBEC**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 245-261, out/dez. 2011. p. 246.

O conceito de ativismo pode ser expresso como:

a ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa, mas, também, da função administrativa e, até mesmo, da função de governo. Não se trata do exercício desabrido da legiferação (ou de outra função não jurisdicional), que, aliás, em circunstâncias bem delimitadas, pode vir a ser deferido pela própria Constituição aos órgãos superiores do aparelho judiciário, e sim da descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes.⁷⁸

Porém, há críticas no que tange a um “hipotético ativismo judicial”, elencado como a possibilidade de os Poderes Executivo e Legislativo, no intuito de evitar eventuais desgastes políticos, virem a incentivar ou acatar decisões judiciais em ações coletivas que possam ir ao encontro de medidas que seriam eventualmente tomadas administrativamente, mas que poderiam causar desastres políticos junto ao eleitorado, percebido como um movimento do Poder Legislativo que incentiva, em certa medida, a busca pelo Poder Judiciário para decidir conflitos sociais e assim procrastinar suas próprias decisões sobre tais conflitos.⁷⁹

Apesar da perspectiva apresentada, algumas decisões judiciais podem estar eivadas de personalismo, não condizente com a função jurisdicional atribuída aos magistrados,⁸⁰ vindo até mesmo a ocorrer a substituição do legislador em sua função precípua, como explica Georges Abboud:

É absolutamente não democrático que, no momento de construção da norma, o julgador se utilize dos seus valores, convicções e ideologias, impondo-os a toda a sociedade. Sob a ótica ativista, a determinação do Direito passa a depender da subjetividade daquele que decide, como se o sentido dos textos pertencessem ao intérprete. Não por outra razão, a compreensão do ativismo judicial sempre nos remete a discussões sobre a normal e adequada função/atuação dos juízes.⁸¹

⁷⁸ RAMOS, Elival Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 119.

⁷⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 194-195.

⁸⁰ “É comum que as decisões do juiz brasileiro em tema de políticas públicas sejam desarrazoadas, invadindo a esfera de atuação própria de outros Poderes. (...) Nos dois casos trazidos como exemplo, (o do Hospital Municipal e o primeiro item da condenação no caso das creches), o Judiciário brasileiro não atentou para o fato de que a obrigação de fazer, para ser cumprida, há de ser razoável e equilibrada, aberta e construída de comum acordo com a Administração. As condenações configuraram, em última análise, a substituição da atividade do administrador pela atividade do juiz, o que deve ser evitado a todo custo no controle jurisdicional de políticas públicas”. GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 436 / 439-440.

⁸¹ ABOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. [livro eletrônico].

No sistema *common law* vigente nos Estados Unidos, a expressão “ativismo judicial”⁸² foi utilizada para qualificar a atuação da Suprema Corte presidida por Earl Warren nos anos 1954-1969, período em que ocorreram verdadeiras revoluções nos âmbitos social e político nos Estados Unidos em decorrência da atuação judicial, sendo emblemática a decisão da Corte no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*.⁸³

A partir das revoluções sociais e políticas ocasionadas pela atuação do Poder Judiciário norte-americano, o ativismo judicial passou a ter uma conotação negativa, tendo em vista a usurpação de funções destinadas aos outros dois Poderes e pelo fato de que as decisões judiciais não propiciaram as esperadas mudanças sociais. Mesmo no caso *Brown v. Board of Education*, ao final foi necessária uma forte intervenção legislativa no que tange à segregação racial, que culminou na Lei dos Direitos Civis de 1964 (*Civil Rights Act*), e “revelou-se que a principal diferença não se dava entre os tribunais e os legislativos *per se*, mas entre as instituições federais e as estaduais com o legislativo federal desempenhando um papel decisivo”.⁸⁴

Válida a advertência de Osmar Paixão no sentido de que, no processo estrutural, como o caso *Brown v. Board of Education*, o Poder Judiciário adotaria um viés intervencionista em relação a interesses públicos, em contraposição à lógica clássica bipolar, correndo um risco maior de extrapolar os limites tradicionais de sua função e, assim, de ocorrência do ativismo judicial.⁸⁵

⁸² “Não por outra razão, Christopher Wolfe, em sua obra “Judicial Activism – Bulwark of Freedom or Precarious Security?”, propõe-se a estudar o ativismo judicial de forma concomitante à história institucional da *judicial review* norte-americana, visto que a declaração de inconstitucionalidade de qualquer lei pressupõe a prévia determinação do conteúdo e alcance do texto constitucional. Para o autor, “a diferença entre um juiz ativista e um juiz não ativista residiria, basicamente, em quão livre ou constricto o magistrado se sente no exercício da sua discricionariedade no momento da interpretação e aplicação do texto constitucional ou legal. Assim, a compreensão do ativismo judicial enquanto um ato discricionário (e, portanto, enquanto um ato de vontade) do julgador seria facilitada se levarmos em conta as modificações ocorridas na postura interpretativa da Suprema Corte Americana ao longo do tempo”. ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. *Ativismo judicial e instrumentalidade do processo: diálogos entre discricionariedade e democracia*. **Revista de Processo**, v. 242, p. 21-47, abr. 2015. p. 2.

⁸³ “Não é de se estranhar que a decisão *Brown v. Board of Education of Topeka* é considerada por alguns como a mais importante e efetiva da Suprema Corte dos Estados Unidos em matéria de direitos civis, tendo, inclusive, o condão de modificar o próprio comportamento do cidadão estadunidense”. JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 83.

⁸⁴ WALDRON, Jeremy. A essência da oposição ao judicial review. In: BIGONHA, Antonio *et al.* **Legitimidade da jurisdição constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 156.

⁸⁵ CÔRTEES, Osmar Mendes Paixão. O processo estrutural enquanto forma de objetivação e o ativismo judicial. **Revista de Processo**, v. 297, p. 27-290, 2019.

Como menciona a doutrina, no caso *Brown x Board of Education*, a Suprema Corte reconheceu a ilegalidade no que concerne à segregação racial no sistema educacional norte-americano, mas não mencionou como esta poderia ser extinta. Foi necessário um tempo considerável para que ocorressem as efetivas mudanças quanto à não segregação, tempo inclusive para a superação da recalcitrância de autoridades ou mesmo da impossibilidade material de atendimento da sentença declaratória do direito.⁸⁶

Há uma insegurança inerente ao ativismo judicial no sentido de perder o Direito, na regulação da vida em sociedade em uma democracia, a sua ordenação.⁸⁷ Neste sentido, o ativismo judicial, que não se confunde com a judicialização da política, pode inclusive conduzir à desestruturação da atividade administrativa:

Isso porque o ativismo judicial no reconhecimento de direitos sociais para determinar prestações estatais não é capaz de produzir uma reordenação na atividade administrativa, que encontra na lei, e não nos precedentes judiciais, os limites, a forma e a finalidade da atuação da Administração Pública. De fato, a decisão judicial não serve como condição suficiente para justificar o processo decisório do administrador. Os precedentes judiciais ordinários, por mais numerosos e representativos que sejam, não têm aptidão para suplantarem a função regulativa da lei para o Administrador Público.⁸⁸

Na concretização dos direitos sociais demandados nas inúmeras ações judiciais individuais e coletivas em nosso país, não é facultado ao magistrado julgar conforme critérios não democráticos e com a substituição das funções próprias dos demais Poderes, não obstante possa se constituir o Poder Judiciário, no curso da prestação jurisdicional, como um espaço público de discussão política⁸⁹ tendo em vista a complexidade e a pluralidade do Estado de Direito.⁹⁰

⁸⁶ SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020. p. 78-79.

⁸⁷ “O juiz que faz uso do poder que lhe confere o direito para ponderar interesses na defesa de uma determinada causa da qual se apresenta como simpatizante, desatento aos mecanismos de autocontrole que só a dogmática jurídica poderia disponibilizar, lança-se longe demais e põe seriamente em risco justamente o único valor que lhe cabe defender intransigentemente no estado democrático de direito”. SCHUARTZ, Luís Fernando. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. **Revista de Direito Administrativo**, v. 248, p. 130-158, 2008. p. 155.

⁸⁸ QUINTAS, Fábio Lima. **Juízes-administradores. A intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais**. RIL Brasília, a. 53 n. 209, jan./mar. 2016, p. 39.

⁸⁹ QUINTAS, Fábio Lima. **O mandado de injunção perante o Supremo Tribunal Federal: a reserva da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal para o suprimento das omissões legislativas inconstitucionais**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013. [versão parcial]. p. 18.

⁹⁰ ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “ciência do Direito” e o “direito da ciência”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 17, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/836/595> Acesso em: 14 abr. 2020.

Ao Poder Judiciário cabe a resolução de lides sociológicas como uma de suas funções típicas, e o caráter dialógico na condução das ações ajuizadas pode se fazer presente, até mesmo pelo fato da multidisciplinariedade ínsita a ações em que se busca a resolução de um problema social, haja vista a diversidade de interesses.

O ativismo, ao contrário da judicialização, fere o Estado Democrático de Direito na medida em que há substituição das funções típicas dos Poderes Legislativo e Executivo e, por vezes, sem qualquer diálogo institucional. A legitimidade do Poder Judiciário para intervir em políticas públicas tratadas em ações judiciais será objeto do item seguinte.

2.3 A legitimidade do Poder Judiciário na intervenção em políticas públicas

Devido aos ditames constitucionais que garantiram diversos direitos, cada vez mais o Poder Judiciário intervém em políticas públicas que são almejadas nas diversas ações individuais e coletivas ajuizadas em nosso país, em que pesem as críticas quanto à sua atuação, como a possibilidade do ativismo judicial. Assim sendo, o processo⁹¹ se configura como ferramenta de alcance da paz social,⁹² na medida em que os cidadãos podem ser escutados, no sentido de perceber que seus direitos fundamentais podem ser garantidos pela via judicial, tendo em vista a ineficiência ou a omissão legislativa e executiva.

No desenvolvimento de uma política pública, campo próprio dos Poderes Executivo e Legislativo, existem limitações de recursos humanos e orçamentários, e ao Poder Judiciário compete o controle das políticas públicas⁹³ sem a substituição das funções precípuas dos demais Poderes.

⁹¹ “Em síntese, tem-se que enquanto o processo é um instrumento de atuação da Jurisdição, para o exercício do direito de ação e de defesa, composto, como regra, de inúmeros atos processuais que o levam do pedido inicial ao final provimento, o procedimento é o modo, a maneira como estes diversos atos processuais se combinam em contraditório (sua ordem, forma, prazo e tempo), algo que é determinado pela lei ou por circunstâncias ligadas às pessoas ou às causas”. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual**, de acordo com as recentes reformas do CPC. São Paulo: Atlas, 2008. p. 38.

⁹² “El proceso judicial es tan sólo uno de los medios habilitados para resolver conflictos en el marco de una sociedad democrática. Medios que, en cuanto tales, sólo pueden valorarse con relación al tipo de conflicto que se pretenda resolver por su intermedio. En este sentido, alguna vez escuché un profesor que comparaba al proceso judicial con el oído humano: los sonidos débiles no puede percibirlos, mientras que los sonidos altos lo aturden”. VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 312.

⁹³ “O controle judicial das políticas públicas surge, desse modo, da ineficácia do Estado em realizar as políticas públicas conforme as determinações constitucionais, seja em razão da limitação decisória decorrente dos mecanismos tradicionais de representação do Estado, seja pela rediscussão do papel de intervenção do Estado na

Uma das críticas que se faz à judicialização diz respeito à possibilidade de que ela possa trazer riscos à legitimidade democrática, já que no Brasil os membros do Poder Judiciário não são eleitos democraticamente, como os membros dos Poderes Executivo e Legislativo, ou seja, não seriam representantes do povo, o que invalidaria suas decisões em matéria de políticas públicas. Entretanto, a jurisdição afigura-se como uma garantia para a democracia na medida em que a atuação do Poder Judiciário permite a concretização de políticas públicas almejadas pela sociedade e decorrentes de direitos constitucionalmente previstos.

Um outro argumento crítico, em consonância com o anterior, seria de que o Direito não é política⁹⁴ e, portanto, torna-se incabível a atuação judicial em políticas públicas, ou seja, o Poder Judiciário não poderia atuar, uma vez que políticas públicas são o campo próprio de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo. Todavia, a interpretação da Constituição ou de norma infralegal possui dimensão política, na medida em que deve estar atrelada à realidade social.

Um terceiro argumento em que se fundamenta a crítica à judicialização é o da ausência de capacidade do Poder Judiciário para atribuições próprias dos Poderes Executivo e Legislativo, como questões orçamentárias e aspectos técnicos complexos. Contudo, o Poder Judiciário, na busca da melhor solução para o caso concreto, pode se valer de equipes multidisciplinares, sem prescindir da cooperação prevista no processo civil constitucional.

As críticas expostas não invalidam o fato de que o Poder Judiciário, a cada dia, é chamado a intervir e dirimir os diversos conflitos existentes em relação às políticas públicas, consolidando a relevância de sua atuação diante da busca da efetivação dos direitos fundamentais.⁹⁵

sociedade, que se reduz em vista da realocação de recursos consoante as determinações de mercado”. BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no estado constitucional**: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 241.

⁹⁴ A política seria “o resultado de feixes de forças, proveniente das ações concretas dos homens em sociedade, ainda que nem todas as suas facetas venham do reino da racionalidade e sejam de imediato reconhecíveis”. WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2004. v. 1. p. 17.

⁹⁵ PINTO, Henrique Alves. **O enquadramento das decisões estruturais no Código de processo civil de 2015**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 30-31.

Nesse contexto, os direitos sociais reclamam uma prestação positiva do Estado⁹⁶ que nem sempre, por diversas situações e motivações, os garante, afigurando-se a propícia situação de atuação do Poder Judiciário, em que, a depender do caso concreto (que pode ser complexo e multipolar), apresentam-se desafios a serem solucionados, como por exemplo:

- a) a problemática da separação dos poderes, pela qual o Poder Judiciário não poderia imiscuir-se nas questões próprias dos poderes Executivo e Legislativo;
- b) a intangibilidade da discricionariedade administrativa, que entende que o mérito dos atos administrativos é insuscetível de controle por parte do Poder Judiciário;
- c) a questão orçamentária e a reserva do possível;
- d) a legitimação política para decidir;
- e) o processo contraditório bilateral, já que a justiça distributiva não pode ser feita a partir da lógica bilateral;
- f) a inércia institucional do Poder Judiciário, que só age sobre provocação;
- g) o precedente e a cultura jurídica, cuja prática atém-se mais a questões individuais e bilaterais;
- h) o aparelhamento insuficiente do Poder Judiciário, que foi moldado para lidar com conflitos individuais e bilaterais e que não possui capacidade de obter as informações necessárias para a solução de questões sobre o meio ambiente, o aumento de uma tarifa de serviço público, o orçamento da educação pública.⁹⁷

No tocante aos desafios apresentados, cabe ressaltar, sobre a problemática da separação de Poderes, que a atuação judicial pode permitir a concretização de políticas públicas ausentes ou mesmo ineficientes devido à omissão dos Poderes Legislativo e Executivo.

Quanto à possibilidade de o Poder Judiciário adentrar no mérito de atos administrativos, o art. 20, da LINDB, que será objeto do capítulo seguinte, em grande inovação, assim o permite; no que tange à questão orçamentária, realmente não estaria o Poder Judiciário, no contexto de suas funções jurisdicionais típicas, apto a dirimir o assunto, no entanto poderá se valer de técnicos, sem olvidar o princípio da colaboração, com vistas à solução de problemas.

Os membros do Poder Judiciário, em nossa sistemática, não são eleitos pelo povo, mas, como já mencionado, a jurisdição é uma garantia da democracia, o que valida suas

⁹⁶ “Puede reconocerse que la faceta más visible de los derechos económicos, sociales y culturales son las obligaciones de hacer, y es por ello que a veces se los denomina ‘derechos-prestación’”. ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002. p. 25.

⁹⁷ GOTTI, Alessandra. Judicialização do direito à saúde e insuficiência dos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (coord). **Judicialização da saúde: a visão do poder executivo**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 178-179.

decisões em prol do bem comum; a lógica bipolar processual tradicional (autor x réu)⁹⁸ não alcança a resolução de problemas complexos que visam a reorganização de grandes instituições ou a implementação de políticas públicas, mas o contraditório ampliado, próprio dos processos estruturais e que será objeto do próximo capítulo, assim o permite, para a resolução de problemas.

A partir da Constituição de 1988, do sistema de tutela coletiva e do novo CPC, o papel do magistrado vem se modificando e hoje ele pode atuar como um condutor do processo em sistema dialógico com as partes; o processo civil constitucional e o processo estrutural surgem para modificar práticas procedimentais e até mesmo o processo, visando o alcance da paz social.

Os desafios que se apresentam ao Poder Judiciário não são de fácil solução e clamam, em nossa sistemática processual, pela cooperação entre os Poderes constituídos e pela participação dos destinatários das políticas públicas envolvidas em eventual conflito, podendo ocorrer a contribuição da dogmática do processo estrutural, presentes a colaboração e a flexibilização procedimental, tendo como objetivo, por exemplo, solucionar conflitos em políticas públicas.

As ações coletivas que tenham por objeto políticas públicas têm como principal legitimado o Ministério Público e o seu papel na defesa da sociedade com vistas a implementação de políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais e sociais, o que será objeto do item seguinte.

2.4 A atuação do Ministério Público no cenário da judicialização de políticas públicas

Em períodos anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, a função do Ministério Público era praticamente de um auxiliar do Poder Executivo. Na Constituição de 1934, fora um órgão pertencente ao segmento dos Órgãos de Cooperação Governamental e veio a obter título próprio na Constituição de 1946. Na Constituição de 1967, passou a fazer parte do capítulo do Poder Judiciário e, com a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, fez parte do capítulo do Poder Executivo. Antes da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público era identificado por ser o titular da ação penal e fiscal da lei em ações cíveis, disposições previstas em legislação infraconstitucional. Somente em 1985, por meio da Lei da Ação Civil

⁹⁸ CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, 1976.

Pública, o Ministério Público se configurou como órgão responsável pela garantia e defesa dos direitos metaindividuais.⁹⁹

O Ministério Público brasileiro atual, forte e independente na defesa dos direitos da coletividade, tem suas raízes na grande mobilização dos membros da instituição ocorrida nos anos 1980, tendo em vista a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Um marco dessa mobilização em prol da instituição ocorreu em junho do ano de 1986, na cidade de Curitiba-PR, local de realização de um congresso nacional de membros do Ministério Público, em que foi elaborado documento que corporificava as principais aspirações do Ministério Público brasileiro quanto a suas atribuições, garantias e impedimentos, o qual ficou conhecido como a “Carta de Curitiba”, tendo sido resultado da harmonização de cinco fontes:

- a) os principais diplomas legislativos então vigentes (Carta de 1969 e LC federal n. 40/81);
- b) as teses aprovadas no VI Congresso Nacional do Ministério Público (Ministério Público e Constituinte, Justitia, São Paulo, 131 e 131-A, jun. 1985);
- c) as respostas dos membros do Ministério Público do País a uma pesquisa, sob forma de questionário-padrão, elaborada em outubro de 1985, pela Conamp;
- d) o anteprojeto apresentado por José Paulo Sepúlveda Pertence à Comissão Afonso Arinos;
- e) o texto provisório, elaborado por comissão designada pela Conamp, preparatório para a reunião final de Curitiba, realizada em junho de 1986.¹⁰⁰

O referido anteprojeto (“Carta de Curitiba”) foi apresentado perante a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais Afonso Arinos, também conhecida como a “Comissão dos Notáveis”, da qual fazia parte o então Procurador-Geral da República Sepúlveda Pertence. No texto final, o Ministério Público passou a ser o grande defensor dos direitos coletivos.

O legislador constituinte foi além dos ditames da Lei da Ação Civil Pública de 1985 ao inserir no texto constitucional a iniciativa do Ministério Público “na defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, inciso III, da CF/88), expressão vetada pelo Presidente da República quando da sanção da mencionada lei. A interpretação do referido artigo, combinado com o art. 127 sobre a destinação institucional do Ministério

⁹⁹ SABELLA, Walter Paulo. O MP na Constituinte da CR/88. **Jornal Carta Forense**, 1º de julho de 2008. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/o-mp-na-constituente-da-cr88/1850>. Acesso em: 13 jun. 2020.

¹⁰⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 22.

Público, evidencia a sua legitimidade para a propositura de ação civil pública na defesa de interesses difusos e coletivos e na defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis.¹⁰¹

O seu papel na defesa da tutela coletiva se agiganta e esta se afigura como essencial na efetivação do Estado Democrático de Direito na medida em que pode gerar o acesso à Justiça¹⁰² e a possível diminuição das desigualdades sociais¹⁰³, assumindo

(...) uma função extraordinária que exorbita o plano jurídico e social, sendo indispensável à conformação política do *Estado Democrático de Direito*. A efetiva operacionalidade do sistema das ações coletivas passa a ser encarada não mais como mera *conseqüência*, mas como *condição de existência e prevalência da democracia*, diante das possibilidades que gera em relação ao rompimento das inúmeras barreiras opostas ao acesso à justiça mediante o emprego de técnicas diferenciadas de legitimação ativa e de extensão subjetiva da coisa julgada.¹⁰⁴

Nesse sentido, a tutela coletiva almeja um processo jurisdicional justo com a prevalência do interesse social, em que os procedimentos coletivos possam de fato sofrer intervenção conjunta e coletiva dos cidadãos.¹⁰⁵ Isso significa dizer que os destinatários de uma política pública, a ser alcançada pela ação coletiva, potencialmente poderão participar de atos do processo em contribuição dialógica. Sobre a participação no processo dos destinatários da política pública, há críticas no sentido de que a população não saberia quais os melhores rumos para se alcançar o objetivo relativo a uma política pública que vem a ser judicializada, tornando sua participação um problema. No entanto, este fato pode ser superado:

Como forma de evitar que a ampla participação se torne, ela própria, um problema, podem ser adotadas providências como a delimitação do centro de atuação permitido a cada sujeito, com identificação das questões sobre as quais ele pode falar ou com restrição de sua atuação a determinado ato ou fase do procedimento. Outra possibilidade é a eleição de “porta-voz” com atribuição de falar sobre determinado interesse, evitando a proliferação de

¹⁰¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 115.

¹⁰² “Em resumo, o impacto da Constituição processual, em relação ao sistema de acesso à justiça, pode ser definido como um círculo virtuoso (ou vicioso, para os críticos da judicialização), que se perpetua da seguinte forma: novos direitos e instrumentos processuais são criados e para dar conta deste padrão de demanda o aparelho judicial é remodelado, expandido e modernizado. Este reaparelhamento do sistema judiciário, facilitando o acesso à justiça, acaba, por sua vez, atraindo uma litigiosidade reprimida”. CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a judicialização da política**: estudos de casos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008. p. 62.

¹⁰³ “Nesse passo, deve-se fazer uma incursão sobre a revitalização da igualdade na Constituição Federal de 1988 e o alargamento que teve, para nela encontrar-se como uma garantia, como um largo princípio que, a começar pelo amplo acesso aos direitos sociais e a jurisdição, se afirma como a base do Estado Democrático de Direito”. GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 101.

¹⁰⁴ VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo**: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 102.

¹⁰⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 665.

manifestações num mesmo sentido e substituindo-as por uma só manifestação concertada entre os titulares do interesse.¹⁰⁶

Assim, possível se torna que a atuação da população destinatária de uma política pública e que passa a ter voz no processo não seja vista como algo que contrariaria o bom andamento de uma ação coletiva, ressaltando-se, no caso, o poder diretivo do juiz para delimitar corretamente fatos que devem ser esclarecidos e o possível auxílio do *amicus curiae* nesse sentido em questões de fato e de direito.

O Poder Judiciário, comprometido com as instâncias sociais e impulsionador da busca da melhor solução a um conflito posto em Juízo,¹⁰⁷ deve entregar ao autor de uma ação coletiva, como o Ministério Público, o bem da vida devido à sociedade, configurado no direito material, resolvendo conflitos sociais existentes.

Ao Ministério Público foi atribuída, pela Lei n. 6.931/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), a legitimação para o ajuizamento de uma ação civil por danos ao meio ambiente. Entretanto, inexistentes, em tal norma, regras sobre o processamento desta ação, o que veio a ocorrer com a edição da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).¹⁰⁸

Essa lei é originária de transformações sociais ocorridas em pleno processo de redemocratização do país após o período de regime militar¹⁰⁹ e trouxe avanços para a proteção dos interesses e direitos difusos já em sua primeira versão:

¹⁰⁶ DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, maio 2020.

¹⁰⁷ SOUZA, Luiz Antônio de. A tutela jurisdicional coletiva e sua efetividade. *In*: MILARÉ, Édís (coord). **Ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 540.

¹⁰⁸ “As atribuições do Ministério Público em matéria de proteção ao meio ambiente datam de longo tempo, já a lei de proteção aos animais outorgava a nobre missão ao MP. A Lei n. 6.938/81, desde a sua primeira versão, já determina competir ao Ministério Público promover a responsabilização daqueles que fossem responsáveis por danos ao meio ambiente. Posteriormente, a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, veio a atribuir funções a serem desempenhadas pelo Ministério Público na proteção de todo e qualquer interesse difuso. Tanto a Lei n. 7.347/85 como diversos outros diplomas legais têm atribuído ao MP funções extrajudiciais”. ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 125.

¹⁰⁹ “Em resumo: os movimentos populares de reivindicação urbana ampliaram seu escopo durante os anos 80 e mudaram seu perfil, tornando-se setoriais (movimento de saúde, de moradia, etc), mas mantiveram-se interligados, formando uma rede solidária, sustentada pela Igreja Católica ou outras Igrejas e pelas ONGs. Com isto, é fácil perceber o quão propício era o clima para a legitimação processual dos movimentos populares (na verdade associações civis) na propositura de ações judiciais de interesse público, o que se deu já em 1985 com a aprovação da Lei da Ação Civil Pública, culminando com a aprovação da Constituição de 88, que deu grande relevo à atuação dos grupos de interesse perante o Poder Judiciário”. CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a judicialização da política**: estudos de casos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008. p. 73-74.

Assim, o art. 1º da LACP confere uma pretensão a determinados autores por danos ao patrimônio histórico, paisagístico, turístico, proteção ambiental e dos consumidores. Tais bens ou valores são, por sua vez, considerados interesses *difusos* ou *coletivos* – e não os tradicionais interesse *público* ou geral. A pretensão resulta em pedidos condenatórios (fazer e não fazer). Se a condenação em fazer ou não fazer se revelar ineficaz, a indenização, que se pode exigir em substituição, flui para fundos públicos nacional e estaduais, usados para recuperação de bens semelhantes (art. 13 da LACP). O dever de indenizar surge, no entanto, não em favor de um indivíduo ou de um grupo deles, mas de todos, gerido o ganho obtido pela condenação pelos referidos fundos públicos. Como essa coletividade não está personificada civilmente, a doutrina dominante construiu a ficção de que os autores coletivos a substituem processualmente para permitir a sua proteção judicial.¹¹⁰

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a tutela coletiva foi elevada a novo patamar,¹¹¹ estando a ação civil pública prevista no já mencionado art. 129, inciso III, da Constituição Federal, e os incisos LXX e LXXIII do art. 5º da Constituição Federal conferem *status* constitucional ao mandado de segurança coletivo e à ação popular, que podem veicular interesses coletivos. Por sua vez, a Lei n. 7.347/1985 (LACP) e as disposições processuais contidas no Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990) formam um sistema integrado de disciplina do processo voltado à proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.¹¹²

Cabe ressaltar que o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), promulgado após a edição da Constituição Federal de 1988, é considerado um marco no processo coletivo brasileiro. A sua sistemática processual é fundamentalmente coletiva, ampliando o âmbito de aplicação das ações para proteção dos interesses individuais homogêneos, além de trazer a lume a definição do conceito de interesse difuso ou coletivo. Para a defesa de tais direitos, já foi reconhecida, pelo Superior Tribunal de Justiça, a legitimação do Ministério Público.¹¹³

Com tais normas relativas à tutela coletiva, foi alargado o âmbito de proteção do meio ambiente, patrimônio público, consumidor, patrimônio artístico, histórico, turístico e paisagístico, entre outros interesses, além de ser atribuída ao Ministério Público e outros a

¹¹⁰ LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações coletivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 46-47.

¹¹¹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ações coletivas na Constituição Federal de 1988. In: MILARÉ, Édís (coord). **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 371.

¹¹² GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. **Os processos coletivos nos países de civil law e common law**: uma análise de direito comparado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 31-32.

¹¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 601**. O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviço público. DJe 15.2.2018.

entes coletivos públicos e privados a legitimidade para a propositura de ações judiciais em defesa de tais interesses e direitos.¹¹⁴

Destaca-se que o Ministério Público pode ser considerado como a parte legitimada mais compatível para a propositura de uma ação civil pública visando à proteção de interesses grupais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), pelo fato de ser quase impossível a tutela individual. Essa prioridade é corroborada por dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que apontam o predomínio do Ministério Público no ajuizamento de ações na defesa de interesses difusos e coletivos.¹¹⁵

O Ministério Público, diante da sociedade contemporânea, atuará na defesa do interesse público primário, preservando valores fundamentais do Estado,¹¹⁶ e terá como uma de suas principais responsabilidades a garantia do acesso à Justiça, de modo que, atuando na proteção dos interesses sociais, buscará solucionar e prevenir conflitos de maneira efetiva, mediante a utilização de instrumentos jurisdicionais “ou extrajurisdicionais não taxativamente previstos em lei ou na Constituição”,¹¹⁷ ou seja, poderá atuar extrajudicialmente na busca da melhor solução para um conflito coletivo, podendo, por exemplo, ocorrer a realização de reuniões setoriais e audiências públicas; a expedição de recomendações e a elaboração de termos de ajuste de conduta, com vistas à solução de um problema que se apresente.

O papel do Ministério Público ganhou forças com a Constituição Federal de 1988, consoante se verifica do contido no capítulo referente às funções essenciais à Justiça, consolidando-se na área cível como legitimado para a tutela dos interesses sociais, do patrimônio público, do meio ambiente, da ordem urbanística, entre outros. Tendo em vista a sua relevância constitucional, o Ministério Público se encontra em uma posição diferenciada

¹¹⁴ BATISTA, Roberto Carlos. **Coisa julgada nas ações civis públicas**: direitos humanos e garantismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 35.

¹¹⁵ “Uma conclusão que merece destaque especial, por perpassar as três fases, é o fato de que, animado pela ideia de ampliação do acesso à Justiça para causas coletivas e sociais, o sistema de tutela coletiva nasceu e permaneceu sob a égide dos atores estatais, mais do que da própria sociedade civil a quem supostamente veio a abrir caminho. A decantada predominância do Ministério Público, por exemplo, confirmou-se nos resultados da pesquisa, em todas as suas frentes”. BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sumário Executivo Justiça Pesquisa – Direitos e Garantias Fundamentais**. Ações Coletivas no Brasil: temas, atores, desafios da tutela coletiva. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018. p. 11. Disponível em: <http://cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/ee3f22cd4cddac54ce99ced5beeeaa91.pdf> Acesso em: 28 dez. 2019.

¹¹⁶ “O interesse público *primário* é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade”. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 96.

¹¹⁷ DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019. p. 35. (Coleção Ministério Público Resolutivo)

em relação aos demais legitimados, uma vez que foi legitimado como órgão mais adequado para proteger os direitos difusos.¹¹⁸

Um dos instrumentos para que o Ministério possa cumprir suas funções essenciais previstas constitucionalmente é a ação coletiva. Evidencia-se que as ações coletivas possuem função primordial na efetivação dos interesses e direitos sociais previstos constitucionalmente, os quais repercutem nas políticas públicas que, em algumas situações, são levadas ao Poder Judiciário com vistas à sua implementação. Dessa forma:

Ampliando-se, pois, as *políticas públicas* como o mecanismo por excelência de ação estatal, estar-se-á divulgando um discurso jurídico de efetivação das normas constitucionais, em especial dos Direitos Fundamentais sociais, haja vista que eles terão um meio adequado e abrangente para serem realizados. Isso porque, consoante explicita Maria Paula Dallari Bucci, “adotar a concepção das *políticas públicas* em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública. E, consoante explicita a autora, isso ocorre ‘seja atribuindo-se ao direito critérios de qualificação jurídica das decisões políticas, seja adotando-se no direito uma postura crescentemente substantiva e, portanto, mais informada por elementos da política’”.¹¹⁹

Desse modo, caberá ao Ministério Público, por meio da ação coletiva, levar à apreciação do Poder Judiciário a demanda pela elaboração ou implementação de políticas públicas que não foram levadas a efeito pelos Poderes Executivo e Legislativo por ineficiência ou omissão, e o Poder Judiciário, de forma colaborativa, deverá propiciar a melhor solução para a lide posta em juízo.

Nesta acepção, surge uma oportunidade para a utilização em nosso ordenamento jurídico da dogmática do processo estrutural, que se afigura como uma nova forma de conceber a utilização das ações coletivas, podendo vir a facilitar a compreensão dos valores relativos ao direito material posto em juízo e sua realização prática, como a implementação de políticas públicas e a reforma de grandes instituições e organizações públicas e privadas.

¹¹⁸ NEGRÃO, Ricardo. **Ações coletivas**: enfoque sobre a legitimidade ativa. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2004. p. 232.

¹¹⁹ BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no estado constitucional**: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 205.

2.5 Considerações finais

Neste capítulo, foram apresentados os vieses e as implicações da judicialização de políticas públicas em nosso país. De fato, o Poder Judiciário busca dar efetividade a políticas públicas adequadas em relação aos direitos sociais previstos constitucionalmente e que não foram levadas a efeito pelos demais Poderes constituídos. Porém, um dos problemas abordados é o ativismo judicial, contrário ao Estado Democrático de Direito, na medida em que, em sua atuação, o Poder Judiciário vem a substituir os Poderes Legislativo e Executivo em suas funções típicas.

Este capítulo contou com a apresentação da legitimidade constitucional e legal de atuação do Ministério Público em ações coletivas que buscam a efetivação de políticas públicas e seu papel de agente indutor de transformações sociais.

O próximo capítulo versará sobre a teoria norte-americana do processo estrutural em consonância com o processo civil brasileiro e sobre as possibilidades de sua utilização em nosso ordenamento jurídico.

CAPÍTULO 3

TEORIA DO PROCESSO ESTRUTURAL E O PROCESSO CIVIL BRASILEIRO

3.1 Breve histórico do processo estrutural nos Estados Unidos da América

O processo estrutural é uma categoria dogmática concebida originalmente nos Estados Unidos cujo pressuposto era a diminuição dos conflitos que se mostravam complexos e buscavam a reforma de grandes instituições públicas e privadas, assim como a implementação de políticas públicas, o que levava à modificação de diversos valores sociais. O modo como a teoria do processo estrutural foi concebida e desenvolvida pode auxiliar na compreensão de certos conflitos veiculados em ações coletivas no processo civil brasileiro.

Os Estados Unidos da América são um país que segue a tradição anglo-saxã do *common law*,¹²⁰ sistema jurídico vigente em toda sua extensão territorial, salvo em Louisiana.¹²¹ Nesse viés, o sistema jurídico norte-americano confere aos Tribunais amplos poderes de criação do Direito, adaptando o texto constitucional a novas realidades. Vale também ressaltar que a Constituição americana é composta por apenas sete artigos, sendo perceptível a separação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.¹²²

No que concerne à legitimidade em uma ação coletiva, nos países que utilizam o sistema jurídico do *common law*, e no caso específico dos Estados Unidos, há a figura do *standing*,¹²³ caracterizada como o autor da ação coletiva que é capaz de preencher os requisitos necessários para ajuizar uma ação coletiva. Tal figura difere da existente no Brasil, país que adota precipuamente o sistema romano-germânico do *civil law*.¹²⁴

¹²⁰ “Uma das principais facetas do *common law*, como se sabe, é a centralidade dos juízes na produção do Direito”. GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. **O neoconstitucionalismo e o fim do Estado de direito**. São Paulo: USP, 2012. p. 34.

¹²¹ JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 43.

¹²² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 44-45.

¹²³ FORNACIARI, Flávia H. C. **Representatividade adequada nos processos coletivos**. São Paulo: USP, 2010. p. 70.

¹²⁴ “Não se pode afirmar que o sistema jurídico brasileiro esteja filiado a uma tradição jurídica peculiar, supostamente caracterizada pela convergência de aspectos presentes no *civil law* e no *common law*. Isto porque nosso sistema jurídico filia-se à tradição romano-germânica, principalmente em função da ausência de mecanismos de criação judicial do direito (como, por exemplo, um sistema de precedentes tal qual aqueles existentes no *common law*)”. CAVARZANI, Vinicius. **A ascensão de aspectos do *common law* no sistema**

Dentro dessas concepções, ocorreu o julgamento, pela Suprema Corte, do clássico caso *Brown x Board of Education of Topeka*, que configurou um momento de reflexão acerca da história da escravidão e da segregação racial existente nos estados norte-americanos :

Em 1860, 225.000 afro-americanos moravam no norte. Eles eram “livres”, pois os estados do norte haviam abolido a escravidão após a Revolução Americana. Sua presença estava longe de ser generalizada, e os negros certamente não ameaçavam a homogeneidade racial da sociedade branca. No entanto, eles foram alvo de racismo virulento. “As mesmas escolas não recebem os filhos de negros e europeus”. Alexis de Tocqueville observava nos anos de 1830. Nos teatros o ouro não pode conseguir um lugar para a raça servil ao lado de seus antigos mestres; nos hospitais eles ficam separados; e embora eles possam invocar o mesmo Deus dos brancos, ele deve estar em um altar diferente e em suas próprias igrejas, com seu próprio clero.¹²⁵ (Tradução livre)

A situação de segregação racial mencionada ainda prevalecia naquele país na primeira metade do século XX, época do julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka* pela Suprema Corte, uma vez que os negros não eram contemplados com os mesmos direitos destinados aos brancos, levando a uma onda crescente de polarização entre as raças:

A crescente prosperidade da América não distribuiu, no entanto, uma equidade entre as raças. O fanatismo ainda envenenou a sociedade norte-americana no final da década de 1940 e no início da década de 1950. ‘Vivemos aqui e eles moram aqui’, reclamou o romancista afro-americano Richard Wright em *Native Son* (1940). ‘Nós somos pretos e eles brancos. Eles têm coisas e nós não. Eles fazem coisas e nós não podemos. É como viver na cadeia’.¹²⁶ (Tradução livre)

processual civil brasileiro: uma crítica à aplicação da jurisprudência e à doutrina dos precedentes judiciais. Franca: UNESP, 2015, p. 153.

¹²⁵ “In 1860, 225, 000 African Americans lived in the North. They were ‘free’, for the northern states had abolished slavery after the American Revolution. Their presence was far from pervasive, and blacks certainly did not threaten the racial homogeneity of white society. Yet they were the target of virulent racism. ‘The same schools do not receive the children of the black and European’. Alexis de Tocqueville observed in the 1830s. In the theaters gold cannot procure a seat for the servile race beside their former masters; in the hospitals they lie apart; and although they are allowed to invoke the same God at the whites, it must be at a different altar and in their own churches, with their own clergy”. TAKAKI, Ronald. **A different mirror: a history of multicultural America**. New York: Back Bay Books, 2008. p. 99. (Tradução livre).

¹²⁶ “America’s growing prosperity was not, however, distributed quite equitably particularity across racial lines. Bigotry still poisoned U.S. society in the late 1940s and early 1950s. ‘We live here and they live here’, African-American novelist Richard Wright complained in *Native Son* (1940). ‘We black and they white. They got things and we ain’t. They do things and we can’t. It’s like living in jail’”. BRINKLEY, Douglas. **History of the United States**. New York: Viking, 1998. p. 490.

Desse modo, à época do julgamento do caso *Brown x Board of Education of Topeka*, a segregação racial era questionada nos campos social e jurídico e, neste último, sendo também questionada pela NAACP (National Association for the Advancement of Colored People), associação civil criada para a promoção dos direitos civis nos Estados Unidos,¹²⁷ que em seus fins previa a possibilidade de se pleitear sobre os direitos civis de modo que os autores da ação pudessem exercer suas estratégias e validar suas teses jurídicas em conjunto.¹²⁸

O processo estrutural tem suas raízes neste histórico julgamento da Suprema Corte norte-americana, que se deu em 17 de setembro de 1954 e foi capaz de modificar a interpretação anterior dada à questão do direito à igualdade previsto na 14ª Emenda à Constituição norte-americana (*Plessy vs Ferguson, de 1896*),¹²⁹ bem como de superar anterior julgamento da Corte em 1857 (*Dred Scott x Sandford*), complacente com a escravidão, em que um homem foi considerado incapaz de litigar em juízo devido à sua cor, considerada por alguns doutrinadores como a pior decisão judicial da Suprema Corte.¹³⁰

A partir do julgamento do caso *Brown x Board of Education of Topeka*,¹³¹ o Poder Judiciário norte-americano envidou esforços no sentido de reestruturar uma organização de grande porte: o sistema educacional público e possibilitar, pela via judicial, um sistema com escolas integradas e não como o então vigente nas escolas norte-americanas com escolas para crianças negras e escolas para crianças brancas, modificando a realidade social.

¹²⁷ “Em 1909 foi organizada a Associação Nacional de Defesa de Pessoas Negras (National Association for the Advancement of Colored People - NAACP), inaugurando nova era na defesa do direito à igualdade racial, cujos principais objetivos, inicialmente, eram eliminar os linchamentos aos negros e obter julgamentos justos para os seus pares”. BAUERMAN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 281.

¹²⁸ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. Curitiba: UFPR, 2015. p. 308.

¹²⁹ “Nesse caso se afirmou que a prática institucionalizada de assentos diferenciados em transportes ferroviários não violaria a 14ª Emenda. Por decorrência, a existência de locais segregados em estabelecimentos privados, assim como a possibilidade ou obrigatoriedade de escolas instituídas para brancos separadas das escolas para negros, também estariam em conformidade com a Constituição Americana”. SOUZA, Fernando Garcia. Política educacional – Suprema Corte dos EUA: Caso *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954) – julgamento em 17 de maio de 1954. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 252.

¹³⁰ JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 67.

¹³¹ “Em *Brown I*, descrito nas linhas anteriores, a Suprema Corte limitou-se a apreciar a questão de quebra da isonomia, mas não tratou do remédio, que envolvia a execução da complexa obra de dessegregação do sistema das escolas duais. O remédio ficou para uma segunda oportunidade (*Brown II*), em que se discutiu como cumprir o julgado”. SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020. p. 77.

Assim:

A influência de *Brown II* na jurisprudência norte-americana foi igualmente impactante e, para além de definir os parâmetros da jurisdição supervisora, o coração pulsante da litigância estrutural norte-americana -, projetou-se muito além das demandas sobre integração racial nas escolas, tendo alcançado a redistribuição territorial de distritos eleitorais, a litigância de transformação de prisões e manicômios judiciais, e até mesmo problemas de ordem ambiental.¹³²

Para tal desiderato, a *Warren Court* não economizou esforços, vindo inclusive a se imiscuir tanto em atos próprios dos Poderes Executivo e Legislativo na condução do sistema educacional quanto em critérios para a condução de escolas, em questões referentes à sua construção, ao sistema de transporte escolar, entre outras medidas administrativas em todo o território norte-americano; eis que pretendia uma transformação radical da sociedade norte-americana quanto à segregação racial, determinando medidas que fundamentavam o cumprimento das decisões.¹³³

Essa postura judicial a partir do caso *Brown v. Board of Education* teve efeito sinérgico nos Estados Unidos e em outros países, como a África do Sul, Índia e Colômbia,¹³⁴ e passou a ser acolhida em outras circunstâncias como, por exemplo, em decisões que diziam respeito a um melhor tratamento em instituições de saúde mental e em presídios norte-americanos, como foi o caso *Holt v. Sarver*, que contribuiu para a melhoria do sistema prisional no estado de Arkansas por meio da resolução de um litígio que considerou valores fundamentais no que dizia respeito ao sistema carcerário.¹³⁵

Tratava-se de decisões consideradas estruturais, tendo em vista que buscavam a modificação de grandes organizações públicas e privadas e se deram diante das omissões dos demais Poderes em propiciar a necessária transformação, o que, todavia, também requer uma parcela de investimentos orçamentários:

¹³² SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020. p. 78.

¹³³ BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 290-291.

¹³⁴ SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020. p. 117.

¹³⁵ VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver* e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 548.

Ou seja, a decisão jurisdicional implicaria massivos investimentos públicos em escala nacional, e não apenas na afirmação abstrata do princípio de isonomia previsto no texto constitucional. Além disso, a reforma pretendida esbarrava não somente em obstáculos objetivos, mas também na mentalidade da organização social, política e até mesmo judiciária da época.¹³⁶

O Poder Judiciário norte-americano, ao adentrar em questões impróprias ao seu campo de atuação, ainda que com claras intenções de reforma de um sistema educacional público segregacionista e violador de direitos constitucionais, não esteve isento de críticas:

Muitos estudiosos acreditam que os juízes não são os mais adequados para o exercício de múltiplos poderes (ou seja, legislativo, executivo e judiciário) do que qualquer outro ramo. De fato, como argumentou James Madison, “se o poder judicial se unisse aos poderes legislativo e executivo, os juízes “poderiam se comportar com toda a violência de um *opressor*”. Há muita sabedoria nesses argumentos.¹³⁷ (Tradução livre)

Os processos estruturais são litígios merecedores de tratamento diferenciado e não se adequam à estreiteza da lógica clássica bipolar do processo tradicional. São litígios prospectivos de alta complexidade, que demandam solução adequada. O processo estrutural conta com a perspectiva ao longo prazo de suas decisões e tem como principal ferramenta a viabilização da alteração de estruturas burocráticas ou de ações que possam vir a desencadear processos danosos à sociedade; portanto o processo estrutural considera não apenas a reparação, mas a estruturação futura.¹³⁸

O denominado processo estrutural, considerando-se sua essência originária ao lidar com preocupantes questões existentes na sociedade norte-americana, traz à baila reflexões sobre a possibilidade de atuação do Poder Judiciário diante de graves violações a direitos previstos constitucionalmente, uma vez que:

¹³⁶ SOUZA, Fernando Garcia. Política educacional – Suprema Corte dos EUA: Caso *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954) – julgamento em 17 de maio de 1954. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 251-257. p. 255.

¹³⁷ “Many scholars believe that judges are no better suited to exercise multiple powers (i.e., legislative, executive, and judicial) than any other branch. Indeed, as James Madison argued, “if the judicial power were joined with the legislative and executive powers, judges ‘might behave with all the violence of an *oppressor*.’” There is much wisdom in these arguments”. WEAVER, Russell L. The rise and decline of structural remedies. **San Diego Law Review**, v. 41, 2004. Disponível em: <https://digital.sandiego.edu/sdlr/vol41/iss4/11>. Acesso em: 20 nov. 2019. (Tradução livre).

¹³⁸ FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 164.

(...) ao se referir a essa forma de atuação do Poder Judiciário, a doutrina enfatiza: a) a forte incidência de princípios constitucionais; b) a necessidade de se reestruturar uma instituição ou política pública; c) a existência de vários ciclos de decisões (v.g. *'Brown II'* e *'Brown III'*); d) uma maior carga de ativismo judicial. O precedente permite o acesso a um espaço multidisciplinar, onde se cruzam estudos de ciência política, sociologia, teoria da linguagem, direito, dentre outras áreas do conhecimento humano. Sob essa ótica, a categoria dos processos estruturais não se esgota, obviamente, no campo das técnicas e dos institutos processuais.¹³⁹

A igualdade na sociedade norte-americana não se fazia de forma plena na primeira metade do século XX e, no caso *Brown x Board of Education*, julgado pela Suprema Corte, era necessária a reestruturação do sistema educacional. Uma criança chamada Linda Brown morava há poucos metros de uma escola pública, que, no entanto, se destinava às crianças brancas, e a escola na qual podia estudar, destinada a negros, ficava a quilômetros de distância de sua residência e, por esse fato, o caso começou a se descortinar.

Com o julgamento, a Suprema Corte norte-americana precisou tomar decisões drásticas no sentido de se imiscuir em funções que não eram típicas do Poder Judiciário: o direito a não segregação foi declarado, mas eram necessárias medidas a fim de que tivesse plena efetivação. O litígio adquiriu características estruturais, abrindo espaço para um campo multidisciplinar para que o problema fosse solucionado. O reconhecimento do ilícito no caso *Brown x Board of Education I* foi uma tutela meio para a tutela específica, que era viabilizar o cumprimento da tutela inibitória concedida inicialmente (*Brown x Board of Education II*), como explica Matheus Galdino:

No caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, a Suprema Corte dos Estados Unidos conclui afirmando a existência de um ilícito: a segregação racial nas escolas públicas. A tutela deferida foi impedir que o ilícito continuasse. Mas a própria corte entendeu que não era possível o cumprimento imediato da tutela que impediria a reiteração do ilícito. Foi necessário um processo estrutural para viabilizar o cumprimento da tutela inibitória concedida. Um processo que diagnosticasse as necessidades, estabelecesse os meios, o tempo e o grau de alcance do estado ideal de coisas, o qual possibilitaria o cumprimento da tutela inibitória, uma educação integrada nas escolas públicas.¹⁴⁰

¹³⁹ SILVA NETO, Francisco de Barros e. Breves considerações sobre os processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 326.

¹⁴⁰ GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 174-175.

O julgamento do caso *Brown v. Board of Education* deu início a reformas estruturais, expressão cunhada por Owen Fiss¹⁴¹ e Abram Chayes,¹⁴² o que, ao longo do tempo, propiciou a integração racial nas escolas norte-americanas. À época, diante do contexto social vigente, eram necessárias mudanças radicais, vindo o Poder Judiciário a ser o seu precursor. Esse processo foi denominado estrutural porque conseguiu denotar, de forma significativa, de que modo as atividades desenvolvidas por grandes organizações são capazes de gerar grandes impactos na vida social e que, portanto, com a decorrente violação de direitos, é necessária uma real mudança no corpo organizacional. Assim que

O processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa *injunction* é o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas.¹⁴³

A Corte *Warren* encarou o desafio, e reconstruções tiveram início. Tendo em vista a própria causa objeto do litígio com pressupostos e fundamentos peculiares, os processos estruturais demandam tratamento diferenciado. Para tanto, se faz necessária uma releitura de institutos processuais civis para a sua aplicação.

3.2 Processo estrutural e possibilidades de mudança social

3.2.1. Litígios estruturais e a efetividade do processo

Os litígios estruturais buscam a reestruturação de grandes organizações e instituições, tendo em vista a existência de problemas que afetam toda uma coletividade, os quais podem surgir, por exemplo, devido a um desastre ambiental ou social que acaba por demonstrar o quanto a organização ou a instituição tinha práticas que poderiam levar a tal desastre, mas nada ou pouco era realizado administrativamente para diminuir o problema precedente e potencialmente causador de desastre; práticas produzidas ao longo do tempo e de maneira

¹⁴¹ FISS, Owen. As formas de justiça. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 119-173.

¹⁴² CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, 1976.

¹⁴³ FISS, Owen. As formas de justiça. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 120.

ineficiente, o que também, em alguma medida, afetava negativamente a coletividade com a possível violação de direitos fundamentais.

Os litígios estruturais podem também buscar a implementação de políticas públicas que deixam de ser elaboradas por omissão dos Poderes Executivo e Legislativo ou são elaboradas de maneira ineficiente e assim deixam de atender, de forma condizente, a população destinatária daquela política pública, com violação de direitos garantidos constitucionalmente.

Afiguram-se os litígios estruturais como macrolides, a exigir uma nova forma de olhar o processo para que atinja as finalidades a que se destina no tocante ao bem-estar da coletividade. Os casos concretos objeto de um processo estrutural exigem soluções complexas, com a participação de diversos atores, e demandam tempo para a sua solução. Nenhum processo estrutural se assemelha a outro, cada um possui peculiaridades e desenvolvimento próprios e busca um estado ideal, como explica Matheus Galdino:

Como visto (item 3.1.1), o processo estrutural se desenvolve em uma relação meio-fim na qual é fixado determinado estado de coisas (fim) não realizável em tempo imediato, em que são definidas certas ações (meios) que possibilitem uma transição (item 3.1.3) do estado de coisas atual para estado de coisas pretendido, em tempo, modo e grau também decididos processualmente.¹⁴⁴

No Brasil, em nossa sistemática, o primeiro diploma legal que remetia a uma tutela diferenciada como a lide estrutural foi o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), que, em seu art. 84,¹⁴⁵ mencionava a ampliação da tutela para se chegar a um resultado prático equivalente à garantia do adimplemento, mitigando-se o princípio da congruência.

Por sua vez, o CPC/73, em seu art. 461,¹⁴⁶ com a redação dada pela Lei n. 8.952, de 13.12.1994, também mencionava a possibilidade de providências a serem determinadas pelo juiz que assegurassem o resultado prático da tutela específica e, no Código de Processo Civil de 2015, tal regra vem disposta no art. 497, autorizando o magistrado a deliberar sobre determinadas providências no processo, mesmo que a parte tenha realizado pedido diverso,

¹⁴⁴ GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 211.

¹⁴⁵ “Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento”. Art. 84 da Lei n. 8.078/1990.

¹⁴⁶ “Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento”. Art. 461, do CPC/73.

podendo este dispositivo ser considerado como um vetor normativo das decisões estruturais em nosso ordenamento jurídico.¹⁴⁷

O Código de Processo Civil atual também traz em seu bojo alguns dispositivos que podem garantir os resultados práticos de uma tutela específica, como, por exemplo, o art. 139, incisos IV e VI,¹⁴⁸ ao mencionar os poderes coercitivos, indutivos, mandamentais e subrogatórios¹⁴⁹ do juiz para melhor assegurar o bem da vida posto em juízo; o art. 6º, ao trazer o conceito dialógico ao processo na busca da melhor solução ao caso concreto; o art. 190, ao tratar da negociação coletiva, construindo-se um consenso entre as partes e aceitação na disposição do objeto da lide.

A flexibilização procedimental, própria dos processos estruturais, também se faz presente no Código de Processo Civil, por exemplo, no art. 3º, § 3º; no art. 327, § 2º; e nos arts. 536 e 1049,¹⁵⁰ que possibilitam adequações relativas a procedimentos almejando a melhor solução para o caso concreto.

Em um processo estrutural, altamente mutável e complexo, é praticamente impossível que o autor da ação coletiva saiba de antemão todas as medidas que deverão ser

¹⁴⁷ PINTO, Henrique Alves. A condução de decisões estruturais pelo Código de processo civil de 2015: breve análise teórica e pragmática. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 419.

¹⁴⁸ CPC – **Art. 139**. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

(...)

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

(...)

VI - dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito;

(...)

¹⁴⁹ JOBIM, Marco Félix. A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do novo Código de processo civil brasileiro. In: **Processo coletivo**. DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes (coord.). Salvador: JusPODIVM, 2016. v. 8. p. 233. (Coleção Repercussões do Novo CPC)

¹⁵⁰ CPC – **Art. 3º** Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

(...)

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Art. 327. É lícita a cumulação, em um único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão.

(...)

§ 2º Quando, para cada pedido, corresponder tipo diverso de procedimento, será admitida a cumulação se o autor empregar o procedimento comum, sem prejuízo do emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais a que se sujeitam um ou mais pedidos cumulados, que não forem incompatíveis com as disposições sobre o procedimento comum.

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

Art. 1.049. Sempre que a lei remeter a procedimento previsto na lei processual sem especificá-lo, será observado o procedimento comum previsto neste Código.

implementadas, sendo necessário, por conta das constantes modificações, que a causa de pedir e o pedido possam ser adaptados no curso do processo, ou seja, que haja uma flexibilização, certa fluidez, para que as decisões possam alcançar as providências para a solução do litígio estrutural.

Uma lide nos moldes estruturais reconhece o problema colocado em juízo a demandar uma solução complexa e não simples ou única, que não poderá ser efetivada em curto prazo ou com uma única decisão, sendo imprescindíveis a cooperação, o auxílio entre as partes e ainda a utilização da flexibilização procedimental, o que traz a possibilidade de uma delimitação das questões daquele problema e, assim, delimitado, pode-se buscar a melhor solução para o caso concreto por meio, por exemplo, de um plano em uma progressão cíclica, a saber: diagnóstico; elaboração do plano; implementação do plano; avaliação do plano; revisão e implementação do plano previsto e retorno ao primeiro item, se assim for necessário.¹⁵¹

Assim, pode o processo adquirir contornos maleáveis, capazes de possibilitar a efetiva prestação jurisdicional, conforme explicado por Fernando Gajardoni:

Então, partindo-se da afirmação de que não há sistemas puros, mas apenas tendentes à rigidez (como o nosso), é necessário saber se a manutenção deste ideário ainda é compatível com o modelo processual moderno, e quais seriam os prejuízos (se é que existentes) de se permitir maior maleabilização das regras do procedimento, com a possibilidade das partes, até certo ponto, elegerem dentre os vários modelos legais aquele que mais lhe aprouver, ou de se permitir que o juiz – seja para adequação da causa ao direito material ou a qualidade dos litigantes, seja simplesmente porque a lei assim facultou – possa ordenar variações rituais.¹⁵²

Com a delimitação das questões do problema em um plano cíclico e a possibilidade da flexibilização do procedimento, é possível até mesmo a calendarização, prevista no art. 191, do CPC, realizada em comum acordo entre as partes e o juiz, quanto ao atingimento das metas propostas para a solução, metas de curto, médio e longo prazo. O calendário vincula as partes, podendo, no entanto, ser modificado mediante justificativa, o que, no caso dos processos estruturais, poderá ser plenamente justificável, tendo em vista a mutabilidade própria dos litígios estruturais.

Em uma lide estrutural, as metas a serem cumpridas podem, ao longo do tempo, vir a sofrer modificações, tendo em vista a complexidade do caso tratado, que não se adequa aos

¹⁵¹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 61.

¹⁵² GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual, de acordo com as recentes reformas do CPC. São Paulo: Atlas, 2008. p. 80.

estreitos limites da lógica bipolar processual, e há um problema de reestruturação que pede providências multidisciplinares em um campo dialógico entre partes, juiz e população envolvida, o que demanda o fator tempo e, nesse sentido, a razoável duração do processo em uma lide estrutural deve ser vislumbrada como o tempo necessário para que o problema seja solucionado.

Novas perspectivas se apresentam ao processo civil com a dogmática do processo estrutural, podendo este auxiliar no deslinde de ações coletivas que buscam as grandes reestruturações de organizações e instituições e a implementação de políticas públicas, sendo imprescindível repensar a jurisdição.

3.2.2 *Elementos do processo estrutural*

Os litígios estruturais visam a resolução de problemas que surgem – por vezes existentes há anos – e exigem um tratamento diferenciado, não sendo possível alcançar a resolução com a utilização da lógica clássica bipolar do processo, tendo em vista a complexidade da causa posta em juízo. Tais litígios buscam a reestruturação de grandes organizações e instituições e mesmo a implementação de políticas públicas que por ação ineficiente ou omissão dos Poderes Executivo e Legislativo não estariam garantindo direitos fundamentais, o que faz com que os legitimados em uma ação coletiva possam propor estas ações a fim de que reestruturações venham a ocorrer.

Os litígios estruturais têm caráter prospectivo, ou seja, voltado para o futuro, tendo em vista o reconhecimento do problema existente e a possibilidade de, ao ser reconhecido, ser proposta uma delimitação e possível solução em tempo futuro; e são litígios que visam a reforma de grandes instituições ou organizações ou mesmo a implementação de políticas públicas, dada a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, caracterizando-se como litígios complexos e multipolares, dada a causa não ser de fácil solução e envolver diversos atores. São, portanto, litígios aptos à promoção da negociação coletiva,¹⁵³ como explicado pela doutrina:

¹⁵³ VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver* e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 502.

Se a solução negociada é sempre preferível num processo individual de natureza bipolar, em que normalmente são facilmente identificáveis os interesses contrapostos, tanto mais se pode dizer quando há múltiplos interesses envolvidos – convergentes ou divergentes, a depender da questão em foco – e múltiplas possibilidades de solução do problema. No processo estrutural, o apelo à consensualidade é ainda mais exigível.¹⁵⁴

O caráter multipolar e o caráter dialógico se afiguram como elementos essenciais do processo estrutural, na medida em que a busca de uma solução adequada para o problema demanda intensa negociação entre as partes e, por vezes com a população envolvida, negociação esta que pode dizer respeito a recursos orçamentários, humanos e até mesmo à melhor técnica disponível a ser empregada em um caso concreto.

Mariela Puga¹⁵⁵ explica que, dentro do litígio estrutural, conseqüentemente, existirá um coletivo de indivíduos afetados, os quais, apesar de não intervirem diretamente no processo judicial, podem ser representados pelos atores legais, como o Ministério Público, e nem por isso deixarão de ter voz ativa na dinâmica processual dialógica.

Nos litígios estruturais, no cerne do problema, delinea-se a violação a direitos fundamentais perpetrada pela organização estatal ou burocrática que será reestruturada. E, no intuito de sanar esta violação, medidas de reestruturação são tomadas ao longo do processo com a colaboração das partes e com a flexibilização de atos processuais, no intuito de que os problemas que se apresentarem possam ser solucionados.

Conforme se avança no desenvolvimento do processo, nem sempre a medida de reestruturação tomada no início será válida no decorrer do tempo, assim poderá ser revista, e novas medidas terão aplicabilidade. Como já mencionado, o processo estrutural mostra um problema complexo que precisa de uma solução, e esta não será simples.

Diante dos elementos mencionados, o processo coletivo torna-se uma oportunidade para a releitura de institutos processuais civis e, a depender do caso concreto, poderá adquirir características de um litígio estrutural. O instrumental processual civil poderá contar com o auxílio da teoria do processo estrutural na busca da solução de um problema complexo.

¹⁵⁴ DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, maio 2020.

¹⁵⁵ PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoria Del Derecho de la Universidad de Palermo**, ano I, n. 2, p. 41-48, nov. 2014. p. 46. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf. Acesso em: 5 mar. 2020.

Assim:

O Código de Processo Civil de 2015 está propício para auxiliar nessa construção. A partir da leitura de um novo modelo de processo, constitucionalizado, com contraditório forte – substancial em sua essência -, num ambiente cooperativo, no qual o mérito tem preferência à forma e a decisão judicial passa a ter uma teoria própria com a leitura do artigo 489, §1º e 2º, sem deixar de mencionar a abertura para manifestação de terceiros no processo, como o caso do *amicus curiae*, a teoria do litígio estrutural encontra-se no momento de ser pensada.¹⁵⁶

O processo civil, com o auxílio da dogmática do processo estrutural, poderá trilhar melhor caminho em termos de efetividade na solução de um litígio que apresenta características complexas e policêntricas.

3.2.3 Princípios e pressupostos do processo estrutural

Nesta pesquisa, quatro princípios¹⁵⁷ serão destacados para uma melhor compreensão da temática do processo civil e dos litígios estruturais: 1) o princípio democrático; 2) o princípio do contraditório; 3) o princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva; e o 4) princípio da cooperação.

Considerando princípio como um mandamento de otimização,¹⁵⁸ o princípio democrático, em consonância com o processo civil e a teoria do processo estrutural, pode ser entendido como a imposição de uma ampla participação das partes no processo judicial e da comunidade interessada na melhor solução do litígio:

¹⁵⁶ JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais: bases de uma possível construção. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 653.

¹⁵⁷ “Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação demandam uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.” ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 129.

¹⁵⁸ “Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 90.

Ocorre que, em um regime democrático, é imperioso que se garanta a efetiva participação dos destinatários da decisão em formação, uma vez que também compõem o elenco de protagonistas do processo no atual modelo constitucional. Sem se oportunizar que os sujeitos ou grupos titulares dos múltiplos interesses envolvidos no litígio estrutural participem da composição das decisões, o processo perde a sua razão de ser.¹⁵⁹

Uma decisão que é construída coletivamente tem grandes chances de ser mais bem aceita, pois houve a escuta e colaboração das partes e da população que será atingida por aquela decisão e que terá a própria vida modificada a partir do comando judicial.

Em um processo estrutural, sendo reconhecido o problema complexo a ser reestruturado, soluções iniciais pela via judicial podem vir a ser tomadas com a concordância das partes e da comunidade envolvida e tais decisões podem ser revistas ao longo do tempo e em processo dialógico, assim uma ação coletiva estrutural pode adotar mecanismos participativos informais e que podem contribuir, inclusive, para a organização da comunidade no processo participativo.¹⁶⁰

Neste viés, o denominado princípio do contraditório, em consonância com o processo civil e a teoria do processo estrutural, se mostra como o compartilhamento de informações no bojo do processo com vistas à melhor solução para o litígio que pretende reformas e melhorias de grandes instituições e organizações ou mesmo a implementação de uma política pública, em que:

a eficácia do contraditório enquanto direito fundamental processual impõe que seja mais do que uma possibilidade de informação-reação. O contraditório deve ser participativo, como um direito de influência, o contraditório gera ao juiz o dever de permitir às partes uma ampla atuação na formação de seu convencimento.¹⁶¹

O contraditório ampliado nos litígios estruturais conta com a efetiva participação das partes e da população envolvida, sendo esta capaz de exercer influência em uma decisão judicial em processo colaborativo.

O princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional e diante do processo civil e estrutural pode ser compreendido como a possibilidade de utilização de diversos meios e técnicas para a efetiva tutela do direito posto em Juízo.

¹⁵⁹ NUNES, Leonardo Silva. A certificação de processos estruturais. *In*: REICHELDT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2019. p. 332.

¹⁶⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 414.

¹⁶¹ RODRIGUES, Marco Antonio. Aspectos processuais do controle jurisdicional de políticas públicas. *In*: REICHELDT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2019. p. 383.

O processo estrutural para a solução de um problema exige a utilização de diversas técnicas com caráter multidisciplinar em processo dialógico. Para que houvesse efetividade do julgamento do caso *Brown x Board of Education*, a Suprema Corte norte-americana buscou meios para tal desiderato e, assim, diversas medidas administrativas foram sendo tomadas. Devido também a tais escolhas, a Corte *Warren* foi conhecida como ativista ao se imiscuir nas funções típicas dos demais Poderes constituídos.

A utilização de meios e técnicas em consonância com o princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional pede um processo dialógico a fim de que o Poder Judiciário não venha a exercer atribuições típicas dos Poderes Legislativo e Executivo.

No que concerne ao princípio da cooperação no processo civil e estrutural, este pode ser entendido como a possibilidade de as partes e os interessados na ação envidarem esforços colaborativos para a efetiva solução do litígio de caráter estrutural e, em termos de participação social, esta pode chegar ao nível do envolvimento da população interessada e presente um diálogo mais qualificado e colaborativo, sendo ultrapassado o primeiro nível de participação que é o da mera informação.¹⁶² Assim:

O estímulo às soluções consensuais viabiliza, em verdade, a própria ideia de efetividade do processo, já que permite a adequação do provimento às necessidades das partes em favor dos bens jurídicos tutelados.

O estímulo à consensualidade e à negociação processual é princípio basilar do processo estrutural na medida em que permite às partes e ao próprio juízo equalizar os diversos interesses em pauta, conformando-os em uma solução (material e processual) mais adequada e, principalmente, pautada na participação ativa e protagonista dos atores processuais.¹⁶³

O litígio estrutural, por sua própria complexidade e visando solucionar um problema social existente, exige a negociação entre as partes com a condução e orientação do magistrado e a oitiva da população interessada e que será atingida pelas decisões judiciais no curso da lide.

Os princípios informadores mencionados acima fundamentam o processo civil estrutural que, por sua vez, pode, em sua essência, ensejar a implementação de políticas públicas e a reforma ou melhoria de instituições e práticas por meio de ações coletivas.

¹⁶² VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 90.

¹⁶³ FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 167.

No que se refere aos pressupostos, o processo nos moldes estruturais se caracteriza por: 1) causa de pedir e pedido dinâmicos; 2) participação potenciada; e 3) geração de decisões prospectivas.¹⁶⁴

Para a finalidade que se pretende alcançar com o processo e para que a decisão seja eficiente, é necessária certa flexibilidade procedimental,¹⁶⁵ o que possibilita que a causa de pedir e o pedido possam ser modificados, tendo-se como base o princípio da cooperação, em que partes e interessados cooperam para o melhor deslinde da causa, com a condução do magistrado em seu papel de incentivo e controle. Dessa maneira, poderão estar garantidos o contraditório e a busca da efetividade da decisão judicial.¹⁶⁶

No processo civil tradicional, a causa de pedir e o pedido se configuram como um dos elementos da estabilização da lide, consoante disposto no art. 329 do Código de Processo Civil,¹⁶⁷ ou seja, após a propositura da ação e sendo esta contestada pelo réu, o pedido não poderia mais ser alterado e, sendo contestada a ação, a alteração somente poderia ocorrer com a concordância do réu. Conforme a doutrina clássica, isso ocorreria em virtude do devido processo legal no sentido de se assegurar um processo regular e justo. Assim:

É da tradição do processo civil brasileiro, a existência de um *procedimento rígido* estruturado por fases marcadas pela *preclusão*. Trata-se de opção legislativa inspirada no direito fundamental ao processo com duração razoável (arts. 5º, LXXVIII, da CF, e art. 4º, do CPC), na medida em que a limitação da possibilidade de modificação da causa de pedir e do pedido impede tendencialmente contramarchas derivadas da necessidade de reabertura do contraditório e da instrução das questões oriundas da alteração objetiva do material litigioso.¹⁶⁸

¹⁶⁴ NUNES, Leonardo Silva. A certificação de processos estruturais. In: REICHELDT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2019. p. 329.

¹⁶⁵ “A segurança e a previsibilidade do sistema são garantidas pelo conhecimento prévio das regras do jogo, e não pela rigidez do procedimento, eis que a flexibilização pode se dar com plena participação e ciência das partes, ainda que as regras não sejam cogentes e tampouco preestabelecidas”. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual, de acordo com as recentes reformas do CPC. São Paulo: Atlas, 2008. p. 225.

¹⁶⁶ “Na clássica definição de Chiovenda, tem-se que o processo será efetivo se for capaz de proporcionar ao credor a satisfação da obrigação, como se ela tivesse sido cumprida espontaneamente e, assim, dar-se ao credor tudo aquilo a que ele tem direito”. WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil**: teoria geral do processo e processo de conhecimento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 1. p. 414.

¹⁶⁷ CPC. **Art. 329**. O autor poderá:

I - até a citação, aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do réu;

II - até o saneamento do processo, aditar ou alterar o pedido e a causa de pedir, com consentimento do réu, assegurado o contraditório mediante a possibilidade de manifestação deste no prazo mínimo de 15 (quinze) dias, facultado o requerimento de prova suplementar.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo à reconvenção e à respectiva causa de pedir.

¹⁶⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2. p. 170.

No processo civil estrutural, a partir de suas características, percebe-se que a devida prestação jurisdicional demanda que a causa de pedir e o pedido possam ser alterados para a solução de um problema complexo. Nesse sentido, explica Vitorelli:

Partindo dessa premissa, fica claro que o pedido, em uma ação que pretende realizar uma mudança estrutural, não necessita especificar precisamente quais serão as providências para que a mudança ocorra. A visão instrumental do direito de ação demanda que as características do direito material contagem o processo, de maneira a que este, enquanto mecanismo de realização do direito, seja responsivo às peculiaridades da realidade sobre a qual pretende incidir. Não faz sentido que o processo exija do autor a elaboração de um pedido com características que a realidade material inviabiliza.¹⁶⁹

Dessa forma, em um processo estrutural, o autor na petição inicial não necessitará especificar rigidamente qual ou quais as providências a serem tomadas para a resolução do problema tendo em vista a realidade mutável que se afigura em um processo estrutural¹⁷⁰. A causa de pedir e o pedido em um processo estrutural se tornam dinâmicos no sentido de que podem vir a se modificar, tendo em vista o que ocorrerá no desenvolvimento do processo estrutural.

Sendo assim, no processo estrutural não haverá violação ao devido processo legal, pois o contraditório será respeitado, como esclarece Matheus Galdino:

Outro fato passa a ter relevância jurídica para o processo, e não é uma causa de pedir remota (ocorrida), mas um estado de coisas futuro (a ocorrer). Em tais casos, via de regra, não há indicação do tempo, modo e grau de alcance do estado de coisas futuro, exigindo um processo com uma cognição adequada para estabelecê-los e uma execução adequada para efetivá-los. Tal estado de coisas futuro passa a ser assim o objeto mediato de um processo, o processo estrutural.¹⁷¹

Quanto à participação potenciada, cabe ressaltar que em um processo tradicional bipolar, o princípio do devido processo legal exige que haja contraditório entre as partes e, como a coisa julgada não afetaria terceiros, em consequência, não haveria necessidade da

¹⁶⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 241.

¹⁷⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 482.

¹⁷¹ GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 98.

população, que será afetada pela decisão judicial, participar do processo, o que pode até mesmo causar abstração dos interesses dos representados.¹⁷²

Por sua vez, no processo estrutural, as decisões devem levar em conta a vontade da população que será afetada, afinal a política pública veiculada na ação coletiva, por exemplo, a ela é destinada, sendo essencial que participem do processo em regime de colaboração a fim de que as decisões judiciais possam surtir melhor efeito, sendo adequadas à solução do problema.

A causalidade complexa de um litígio estrutural exige soluções que devem abranger a população envolvida ou mesmo interessada seja na reforma ou melhoria de uma instituição ou organização,¹⁷³ seja na implementação de políticas públicas.

Os instrumentos para a participação dos envolvidos podem ser os mais variados. As consultas públicas, reuniões setoriais e audiências públicas, objetivam a participação da população envolvida no litígio estrutural e sendo levado em conta no desenvolvimento da ação o espectro participativo,¹⁷⁴ no sentido de que várias formas de participação podem ocorrer.

No que concerne à participação em um processo, no controle de constitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal, temos a figura do *amicus curiae*¹⁷⁵ e também no âmbito representativo da controvérsia do Superior Tribunal de Justiça. O instituto se destina a dar voz a entidades representativas da sociedade civil que possam auxiliar o Tribunal em seus julgamentos, tendo em vista temas que envolvem aspectos técnicos ou científicos de maior complexidade. Uma crítica que se faz a esta figura perante o STF é a de que a Corte se valeria

¹⁷² ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 804.

¹⁷³ “Essa exigência de aumentar a participação pode ter diferentes justificativas, como um fundamento democrático (no sentido de que tem de haver participação para conferir legitimidade ao que for decidido no processo, ou seja, todos têm de ter voz), deliberativo (para incrementar a qualidade da decisão), ou mesmo pragmático (sem uma adequada participação de diferentes sujeitos, em especial daqueles que são ‘de interesse’ para o processo, a própria delimitação do problema e a concretização de uma possível solução podem restar prejudicadas – para exemplificar, pense-se naqueles que podem bloquear o cumprimento de decisão)”. FERRARO, Marcela Pereira. Litígios estruturais: algumas implicações da publicidade do processo. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 589-590.

¹⁷⁴ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 266.

¹⁷⁵ Lei n. 9.868/99. Art. 7º. Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

§ 1º (VETADO)

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

de instrumentos dialógicos, mas não seria um tribunal dialógico, na medida em que, na fundamentação de suas decisões, não levaria em conta as manifestações dos *amici curiae*.¹⁷⁶

Por sua vez, o Código de Processo Civil prevê a figura do *amicus curiae* em seu art. 138,¹⁷⁷ como um terceiro interveniente que poderá auxiliar no julgamento da lide, trazendo aos autos de uma ação coletiva: dados, informações, prognósticos, argumentos jurídicos, teses científicas, provas e quaisquer outros elementos que influenciem a convicção do magistrado e possam influenciar no resultado do processo.¹⁷⁸ Sobre o papel do *amici curiae* nas etapas do desenvolvimento do litígio estrutural e sua contribuição para o equacionamento do conflito,¹⁷⁹ assim esclarece Marcella Ferraro:

E isso pode se dar em distintos momentos do processo, inclusive para tornar a prestação jurisdicional mais eficiente – por exemplo, auxiliando no monitoramento da efetivação da decisão judicial ou de um acordo que eventualmente tenha sido alcançado, com possível criação de comitês ou grupos de trabalho.¹⁸⁰

Dessa forma, verifica-se que a democratização do processo tem aceitação dogmática e legislativa, sendo a participação dos diversos atores e os debates públicos considerados como condição fundamental para um novo modelo de jurisdição.¹⁸¹

No que concerne às decisões prospectivas, que são aquelas que se projetam no tempo, o art. 497, do CPC¹⁸² ao dispor sobre a tutela específica se estende a todas as obrigações de fazer e não fazer e não apenas àquelas objeto de vínculo obrigacional.

Assim, no âmbito do litígio estrutural e no intuito da reestruturação de grandes organizações e instituições e na implementação de políticas públicas, poderão ser tomadas

¹⁷⁶ GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais. Curitiba: UFPR, 2015. p. 210.

¹⁷⁷ Art. 138 do CPC: “O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação”.

¹⁷⁸ VIOLIN, Jordão. O contraditório no processo coletivo: *amicus curiae* e princípio da cooperação. In: **Processo coletivo**. DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes (coord.). Salvador: JusPODIVM, 2016. v. 8. p. 277. (Coleção Repercussões do Novo CPC)

¹⁷⁹ NUNES, Leonardo Silva. A certificação de processos estruturais. In: REICHELDT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2019. p. 330.

¹⁸⁰ FERRARO, Marcela Pereira. Litígios estruturais: algumas implicações da publicidade do processo. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 596.

¹⁸¹ FERRAZ, Taís Schilling. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões; menos protagonismo. In: REICHELDT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2019. p. 521-522.

¹⁸² Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

decisões que sejam consideradas mais adequadas para solução do problema posto em Juízo. O litígio estrutural, complexo e policêntrico,¹⁸³ e com a pretensão de reforma, também pressupõe decisões prospectivas, ou seja, voltadas para o futuro e não somente a solução de fatos passados. Em tal perspectiva, o provimento jurisdicional passa a exigir uma solução negociada a fim de que se dê um processo articulado capaz de construir conjuntamente soluções possíveis.

A negociação em um processo estrutural adquire contornos diferenciados com a visão prospectiva inerente ao caso concreto, pois a produção de normas se desenvolve a partir da metamorfose do processo que, a partir de transições, alcance o estado de coisas pretendido.¹⁸⁴

Nesse sentido, os litígios estruturais envolvendo políticas públicas e grandes reformas em instituições públicas ou privadas ensejam a participação da população interessada e o aspecto da negociação processual entre as partes envolvidas no litígio.

Desse modo, competirá ao magistrado, em sua função de orientação e coordenação de uma ação coletiva estrutural que pretende a reestruturação de grandes instituições e organizações e a implementação de políticas públicas, a análise do caso concreto com todas as nuances mencionadas, visando a efetiva tutela do direito material posto em Juízo. A solução do problema perpassa pela flexibilidade procedimental e pela negociação entre as partes com a efetiva participação da população interessada, sendo o Ministério Público o principal legitimado para a propositura de tais ações.

3.3 A ação civil pública como veículo para o processo civil estrutural

A Constituição Federal de 1988 e as Leis n. 7.347/1985 e n. 8.078/1990 formam no Brasil um sistema de proteção processual coletiva. Evidencia-se que as ações coletivas possuem papel precípua na efetivação dos interesses e direitos sociais previstos constitucionalmente, encontrando-se inserida a intervenção do Ministério Público na

¹⁸³ “A complexidade que caracteriza os litígios estruturais não está no conteúdo dos direitos, mas nas inúmeras possibilidades de implementação, cada qual com repercussões próximas da imprevisibilidade. Como visto, processos estruturais são caracterizados pelo policentrismo extrajurídico. A complexidade que torna estrutural um litígio está na multiplicidade de critérios extraleais para definir o cumprimento e de meios para implementar a decisão”. VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Curitiba: UFPR, 2019. p. 82-83.

¹⁸⁴ GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Salvador: UFBA, 2019. p. 126.

exigência da elaboração ou implementação de políticas públicas, pela via judicial, em suas próprias finalidades dispostas constitucionalmente.¹⁸⁵

Dentro desse contexto, o processo coletivo pode também vir a auxiliar na implementação de políticas públicas, na solução de casos complexos e, ainda, na reestruturação de grandes instituições públicas ou privadas, modificando-se práticas – o que pode vir a ensejar, em certa medida, o bem-estar coletivo –, concretizando-se direitos previstos constitucionalmente.

Surge, assim, uma oportunidade para a utilização em nosso ordenamento jurídico dos denominados processos estruturais, que se afiguram como uma nova forma de conceber a utilização das ações coletivas:

Os processos estruturais ou estruturantes são uma realidade do Direito brasileiro. Não porque estejam formalmente regulamentados no ordenamento jurídico. Muito menos porque já tenham dedicada uma teoria pronta e acabada que fixa seus limites e estabeleça uma definição. Na verdade, esse método de tratamento dos conflitos ainda não parece demandar uma teoria fechada, nem conceitos estanques. O seu desenvolvimento muito se deve à maneira pela qual os conflitos são observados, bem como pelo modo como os instrumentos jurídicos são empregados a favor de sua resolução.¹⁸⁶

A dogmática jurídica do processo estrutural,¹⁸⁷ que se origina na prática judicial norte-americana, em um país como o Brasil, que adota precipuamente a sistemática do *civil law*, pode servir como auxílio em ações coletivas ajuizadas, mormente pelo Ministério Público, para a implementação de políticas públicas ou reformas de grandes organizações públicas ou privadas, diante do controle judicial de políticas públicas.

A sua importância é reconhecida pela doutrina brasileira, com a possibilidade de uma boa utilização na prática judicial diante do Código de Processo Civil e de exitosas ações coletivas ajuizadas nos moldes do processo estrutural:

¹⁸⁵ MOREIRA, Jairo Cruz. **A intervenção do Ministério Público no processo civil à luz da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 56.

¹⁸⁶ NUNES, Leonardo Silva. A certificação de processos estruturais. In: REICHELDT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2019. p. 323.

¹⁸⁷ “A ausência de perfeita tradução do termo deu lugar às mais diversas terminologias no direito brasileiro, de que são exemplos as expressões litígios estruturais, processos estruturais, medidas estruturantes, decisões estruturais, ações estruturais, técnicas estruturantes, reformas estruturantes e remédios estruturantes. Não obstante, todas designam um novo modelo de processo preocupado com as vicissitudes da concretização de direitos fundamentais em um processo cujo objeto litigioso é pautado pela permanente evolução e necessidade de contínuo monitoramento. Parece-nos que a expressão *Processo Estrutural* – por contemplar adequadamente todos os institutos e ferramentas atribuídos pela doutrina a um *modelo estrutural*, ao mesmo tempo em que encontra a ideia de unidade, na medida em que o termo ‘processo’ remete mais facilmente à disciplina do tema como um todo – é a mais feliz”. PASQUALOTTO, Victória Franco. O processo civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos: a resposta do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 887.

No Brasil, o desenvolvimento do tema experimentou maior destaque apenas no século XXI, nada obstante o exemplo mais antigo que pode ser individualizado remonte a 1993 (caso da ACP do Carvão). Isso quer dizer que, ao menos na prática judicial, ainda que sem a utilização da terminologia apropriada, já se podia vislumbrar aplicação de ferramentas e recursos típicos dos processos estruturais no Brasil desde o final do século XX. (...).¹⁸⁸

Não somente a ação civil pública pode veicular em seu cerne um problema estrutural, outras ações individuais ou coletivas podem trazer um vislumbre de um problema social a ser solucionado, como a judicialização da saúde, em que as inúmeras ações individuais e coletivas, que demandam do Poder Público o fornecimento de medicamentos, tratamentos e vagas em UTI,¹⁸⁹ demonstram que há problemas no sistema de saúde que exigem uma solução complexa, própria dos processos estruturais.

No Brasil, no que tange ao reconhecimento de decisões judiciais como estruturais, parte da doutrina considera como ações estruturantes no Supremo Tribunal Federal algumas dessas decisões emblemáticas:¹⁹⁰ a) A Pet n. 3.388: ação popular da Raposa Serra do Sol; b) MI 708: greve dos servidores públicos civis; c) ADPF n. 347: o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro.

Essas decisões possuem caráter estrutural, na medida em que propõem mudanças na realidade. No entanto, uma crítica que se faz é a de que os problemas foram reconhecidos pela Corte, mas não foram determinadas efetivas medidas administrativas para saná-los, permanecendo a mesma realidade e problemas inerentes.

As referidas decisões não indicaram quais medidas poderiam ser tomadas para a modificação de práticas capazes de alterar a realidade existente e reconhecidamente inconstitucional, visto que violadora de direitos.

Pode-se até mesmo argumentar que se estaria sob a égide do controle abstrato de normas por terem sido decisões tomadas no âmbito do STF e que, em nosso sistema, não seria papel desta Corte determinar tais medidas administrativas. Entretanto, uma decisão

¹⁸⁸ PASQUALOTTO, Victória Franco. O processo civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos: a resposta do processo estrutural. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 885-886.

¹⁸⁹ “Diante do acesso universal à saúde a toda a sociedade e da amplitude da cobertura garantidos pela Constituição e da evolução da medicina nas últimas décadas, provavelmente essa é a seara em que o judiciário mais tem sido chamado a agir e em que a intervenção judicial sobre as políticas públicas se faz mais presente”. BERNARDO, Leandro Ferreira. Políticas públicas e judiciário: a necessidade de aprimoramento do sistema processual de tutela coletiva brasileiro voltado ao controle jurisdicional de políticas públicas. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 13, v. 20, n. 1, p. 250-287, jan./abr. 2019. p. 66.

¹⁹⁰ SARAIVA, Carolina Barros. **Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal**. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 228-234.

estrutural assim o pede – e, como exemplo, e em certa medida, o caso *Brown x Board of Education I e II*, em que reconhecido o problema e determinadas medidas administrativas para a sua solução.

Sobre a possibilidade de medidas administrativas no âmbito do STF para sanar um problema reconhecido, em decisão na ADPF n. 709, o relator Ministro Luís Roberto Barroso determinou ao Poder Executivo federal a complementação do Plano de Barreiras Sanitárias para Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRCs) como medida para conter a disseminação da pandemia Covid-19 nas aldeias indígenas, sendo ressaltada a possibilidade da abertura de diálogo institucional entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo e de diálogo intercultural entre não indígenas e as comunidades indígenas, destacando-se da fundamentação da cautelar a menção à existência de um problema estrutural a ser solucionado:

De início, as manifestações acostadas tornam evidente que os problemas estruturais que acompanham a questão indígena há décadas – histórica inoperância do Estado brasileiro na regularização dos seus territórios, na contenção de invasores e no desenvolvimento de políticas públicas de reconhecimento e proteção – agravam a vulnerabilidade de tais povos à pandemia. Por isso, o problema é de difícil solução e, independentemente das medidas imediatas que se venham a determinar, é preciso não perder de vista a necessidade de um planejamento de médio prazo que enderece os referidos problemas estruturais – a exemplo da desintrusão de invasores, tão logo possível.¹⁹¹

No campo infraconstitucional, vêm sendo consideradas como processos estruturais as ações civis públicas e decisões judiciais nos casos das quedas de barragens da empresa Samarco, na cidade de Mariana, e da empresa Vale, na cidade Brumadinho, ambas em Minas Gerais, nos anos de 2015 e 2019, respectivamente, causadoras de desastres ambientais, patrimoniais e sociais, tendo em vista a complexidade envolvida nas causas, a participação ativa da sociedade¹⁹² e as mudanças cultural e legislativa que se seguiram no tocante à indústria da mineração, possuidora de forte apelo tradicional no Estado de Minas Gerais.¹⁹³

¹⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 709 MC/DF**. Plenário. Rel. Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em 05/08/2020. DJe n. 200, 10/08/2020.

¹⁹² PASQUALOTTO, Victória Franco. O processo civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos: a resposta do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 922-923.

¹⁹³ Sobre a tradição minerária em Minas Gerais e sua importância econômica: “Houve uma reviravolta na situação durante os anos de 1693 a 1695, quando os bandeirantes finalmente encontraram ricas jazidas de ouro no rio das Velhas, no atual Estado de Minas Gerais. No curto período de uma década, a vida tranqüila e bucólica do Brasil transformou-se drasticamente, e para sempre. Não somente a economia do Brasil foi reorientada, como sua estrutura social e política passou por uma completa alteração, face a prosperidade que chegava”. PRIETO, Carlos. **A mineração e o novo mundo**. São Paulo: Cultrix, 1976. p. 78.

Buscou-se, com as ações e decisões judiciais, minimizar os graves impactos decorrentes dos desastres.

Em relação ao desastre da Samarco na cidade de Mariana, destaca-se, quanto ao desenvolvimento do processo estrutural, a proposta das *claims resolution facilities*, que são entidades de infraestrutura específica e destinadas a solucionar conflitos, como alternativa ao modelo clássico de litigância, sendo responsáveis pela implementação, de maneira total ou parcial, das decisões judiciais em processos coletivos ou de autocomposição.¹⁹⁴ Nessa circunstância do desastre da Samarco em Mariana, configuradas as *claims resolution facilities* na Fundação Renova, entidade mantida pela empresa autora do desastre, oriunda de acordo celebrado com a referida empresa e a União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Destaca-se, nesse processo estrutural, a celebração do Termo de Ajuste de Conduta Governança (TAC-GOV) no âmbito de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal. O referido TAC-GOV criou uma complexa rede de governança para a Fundação Renova, com o acompanhamento do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.¹⁹⁵

Também é considerado como litígio estrutural o caso das vagas em creches no município de São Paulo, em que, após décadas de movimentos em prol da priorização da educação infantil e de inúmeras ações individuais e coletivas, práticas administrativas sofreram mudanças significativas,¹⁹⁶ assim como o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo.¹⁹⁷

No Distrito Federal, a autora Lenna Daher, também membro do MPDFT, menciona como litígio estrutural o caso do fechamento do lixão da Estrutural e a implantação da política pública de resíduos sólidos no Distrito Federal,¹⁹⁸ que teve como norte a ação civil pública ajuizada em 1996 por Roberto Carlos Batista, membro do MPDFT e titular da 1ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural.

Outros casos de litígios estruturais vêm sendo apontados no Brasil, demonstrando que a utilização da dogmática do processo estrutural vai ao encontro da melhor solução para um

¹⁹⁴ CABRAL, Antonio do Passo; ZANETTI JR, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, v. 287, p. 445-483, 2019.

¹⁹⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 261.

¹⁹⁶ COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade?: uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, v. 7, n. 2, p. 38-68, maio/ago. 2016.

¹⁹⁷ CORRÊA, Luiza Andrade. **A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo**. São Paulo: USP, 2014.

¹⁹⁸ DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. (Coleção Ministério Público Resolutivo)

problema complexo que se apresenta em ações coletivas. Tal fato foi inclusive reconhecido pelo STJ quando do julgamento de recurso especial da relatoria da Ministra Nancy Andrichi, que esclareceu sobre a construção de um processo estrutural e a possível solução do problema apontado, destacando-se da fundamentação do voto:

Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos *amici curiae* e pela Defensoria Pública na função de *custos vulnerabilis*, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo.¹⁹⁹

Cabe ressaltar ainda que a dogmática jurídica do processo estrutural está em consonância com o processo civil constitucional, sendo nela observado o devido processo legal²⁰⁰ e a busca da melhor solução para um problema social que decorre da desorganização de uma estrutura pública ou privada que necessita de reestruturação ou da ausência ou ineficiência de políticas públicas veiculadoras de direitos sociais, questões que se apresentam em juízo em processos coletivos. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as alterações em 2018, trouxe inovações que podem ser examinadas em consonância com a dogmática do processo estrutural e será analisada no item seguinte.

¹⁹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1854842/CE**. Terceira Turma. Rel. Min. Nancy Andrichi. Julgado em 02/06/2020. DJe 04/06/2020.

²⁰⁰ “Enquanto o devido processo legal individual encontra sua expressão *prima facie* mais ligada ao desenho legalmente previsto pelo legislador (por exemplo, com respeito ao princípio da demanda e ao princípio da estabilidade do processo), o devido processo legal estrutural está *prima facie* mais aberto à construção de soluções pelo juiz e pelas partes para a especificidade do direito material, fruto da imanente necessidade de evolução do processo *pari passu* à evolução do direito material nele tratado (por exemplo, a variação das medidas executivas e a própria alteração ao longo do procedimento das providências que devem ser tomadas para bem tutelar os direitos). Dada as especificidades do processo estrutural, essa sua maior abertura a soluções adaptadas para o caso concreto é inclusive maior do que aquelas praticadas no processo coletivo em geral (por exemplo, a menor rigidez do objeto do processo)”. PASQUALOTTO, Victória Franco. O processo civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos: a resposta do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 892.

3.4 A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e as possibilidades do processo civil estrutural

As decisões do Poder Judiciário em um processo estrutural possuem conteúdo complexo e, para que adquiram a necessária efetividade, a revisão de alguns conceitos processuais civis se faz pertinente, existindo a possibilidade, inclusive, de revisão do mérito da atividade administrativa.

As alterações promovidas na LINDB determinam a análise das possíveis consequências de uma decisão judicial²⁰¹ e, nesse sentido, para que se alcance uma decisão justa e efetiva em termos de políticas públicas, se faz necessária a cooperação ou colaboração entre os entes que demandam em Juízo e ainda a participação da população interessada na boa solução do litígio.

No caso de uma ação civil pública, tendo como legitimado principal o Ministério Público que demanda em desfavor de entes públicos ou privados, a negociação coletiva se afigura como o melhor caminho para a justa solução do conflito, estando em harmonia com os princípios do contraditório e da cooperação:

E a colaboração cria um círculo virtuoso de cooperação espontânea que favorece interações negociadas como aquelas das convenções processuais. Mesmo havendo discordância a respeito dos direitos materiais, há lugar para o consenso em torno de finalidades processuais. Onde a cooperação não tenha conseguido resolver integralmente a lide, ainda assim haverá espaços de deliberação em que as convenções das partes convirjam para disciplinar parcialmente algumas das interações processuais de que participam.²⁰²

Percebe-se que uma decisão estrutural deve ser construída de maneira dialética, tendo em vista a complexidade dos casos levados a Juízo e que envolvem a implementação de políticas públicas e a reestruturação de grandes organizações e instituições. Destacam-se, como exemplo, decisões que dizem respeito ao bloqueio de dotações orçamentárias²⁰³ e, diante dos limitados gastos orçamentários em políticas públicas, em obediência ao contido na

²⁰¹ “O juiz deve confrontar-se com o futuro como cenário de vigência de um conjunto de decisões relativo a uma classe de atividades e situações, decisões cujas *consequências agregadas* ele não poderá simplesmente ignorar”. SCHUARTZ, Luís Fernando. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. **Revista de Direito Administrativo**, v. 248, p. 130-158, 2008. p. 142.

²⁰² CABRAL, Antonio do Passo. **Convenções processuais**. Salvador: JusPODIVM, 2018. p. 217.

²⁰³ Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça, o bloqueio de dotações orçamentárias é considerado instrumento muito eficaz para o cumprimento da sentença em ações coletivas. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/a2ab183c1d1c0c2c69e6023a6c9d42ca.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.

Emenda Constitucional n. 95/2016²⁰⁴ e ao comando do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro²⁰⁵ regulamentado pelo Decreto n. 9.830/2019. Uma decisão complexa, como a exemplificada, demanda um bom diálogo institucional com vistas à solução do problema que se apresenta em Juízo de maneira eficiente. Assim:

Em termos coloquiais, os mandatários, gestores, agentes políticos, servidores, enfim, todas aquelas pessoas físicas e jurídicas de Direito Público ou Privado, que integram a Administração Pública em sentido lato, devem proceder de forma eficiente, entendida esta eficiência, como preponderância do interesse público sobre os demais interesses e, ainda, no desempenho das funções, atribuições e competências devem proceder de forma a otimizar as ações com a necessária redução dos custos financeiros.²⁰⁶

No tocante ao dispositivo do art. 20 da LINDB, que diz respeito à decisão administrativa ou judicial baseada em valores abstratos e à necessidade de consideração das consequências práticas de tais decisões, assim esclarece Vitorelli:

Como que fazendo uma dobra na flecha do tempo, a LINDB transforma a antecipação das consequências futuras em causa para a adoção ou não de um ato, relativamente ao qual a ordem jurídica não deixa claras as hipóteses de aplicação, por se fundar em uma norma jurídica com alto grau de abstração.²⁰⁷

Dessa forma, decisões no âmbito administrativo ou judicial não podem ser adotadas sem que se observe a interferência na realidade – inclusive na realidade da população que será atingida por eventual decisão –, as implicações orçamentárias e outras análises, a depender do caso concreto. Nesse sentido, mais uma vez, são imprescindíveis os fatores colaboração e negociação coletiva para a melhor solução de um problema complexo levado a Juízo.

²⁰⁴ BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 5 mar. 2020.

²⁰⁵ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018)

²⁰⁶ VALERA, Carlos Alberto. Solo degradado e dano ambiental: uma análise da situação brasileira à luz das novas geotecnologias e do princípio do poluidor-pagador. In: GOMES, Carla Amado; LANCEIRO, Rui Tavares (coord.). **Actas do Colóquio solos contaminados, riscos invisíveis**. ICJP, 27 de novembro de 2019. Lisboa: Editor Instituto de Ciências Jurídico-Políticas; Centro de Investigação de Direito Público, 2020. p. 204-238. p. 223.

²⁰⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPODIVM, 2020. p 103.

Do mesmo modo, o art. 21 da LINDB,²⁰⁸ no sentido da utilização de medidas estruturantes em políticas públicas, de maneira que, se uma decisão, judicial ou administrativa, invalidar algum ato, ajuste ou processo, por exemplo, deverá indicar as consequências jurídicas e administrativas, o que impõe, mais uma vez, o diálogo institucional em uma ação coletiva sob a condução e orientação do magistrado, sendo ressaltado que:

Em demandas policêntricas, as consequências jurídicas e administrativas não são aferíveis por meio de considerações sobre o caso concreto, elas dependem de informações sistêmicas a respeito dos múltiplos interesses envolvidos.

É dizer: se é materialmente estruturante, o art. 21 da LINDB indica que sua resolução seja também, estruturante; os meios de intervenção judicial típicos de processos individuais não seriam capazes de observar esses requisitos, ao passo que as medidas estruturantes podem prover alternativas mais informadas.

O dispositivo serve como marco legal para o consequencialismo judicial: se antes havia debate sobre *se* consequências devem ser ou não consideradas na tomada decisão judicial, o dispositivo passou a *exigi-las* explicitamente.²⁰⁹

Uma decisão judicial ou administrativa deverá elencar as consequências de um ato que foi invalidado e quais seriam as possibilidades, por exemplo, de eventual regularização, o que nos remete também ao processo estrutural, em sua progressão cíclica, na medida em que novas decisões devem ser adotadas, caso anterior decisão não tenha surtido o efeito esperado.

No contorno dialético proposto no processo estrutural e diante de sua complexidade e, ainda, do disposto nos arts. 20 e 21 da LINDB, o magistrado pode se imiscuir no mérito administrativo com vistas ao aperfeiçoamento da política pública objeto da ação judicial, assim como, visando a tutela do direito material posto na ação, pode, dentro de limitações, interpretar o pedido contemplando as diversas situações surgidas no decorrer do andamento do processo, podendo se valer de medidas atípicas, consoante previsto no arts. 139, inciso IV,²¹⁰ e 536 do Código de Processo Civil (CPC),²¹¹ já mencionados no item 3.2.1 deste capítulo.

²⁰⁸ Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018)

²⁰⁹ TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 192.

²¹⁰ “As formas de efetivação das decisões judiciais expostas no art. 139, IV, CPC (mandamento, sub-rogação, indução e coerção) apontam para um Poder Judiciário mais apto a expedir técnicas estruturantes, o que já

Atualmente, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Recomendação Conjunta PRESI-CN N. 2, de 19 de junho de 2020, recomenda aos membros do Ministério Público brasileiro a utilização de diálogos interinstitucionais em sua atuação e fiscalização de políticas públicas.²¹²

A mencionada Recomendação do CNMP se coaduna com o disposto nos arts. 20 e 21 da LINDB, tendo em vista que tais comandos reforçam a imprescindibilidade dos diálogos institucionais e a conveniência de se conferir tratamento diferenciado aos processos que lidam com a implementação de políticas públicas e a reestruturação de grandes instituições e organizações, e uma nova forma de tratar causas complexas e policêntricas nos âmbitos administrativo e judicial.

Por sua vez, o art. 23 da LINDB²¹³ traz o referencial de segurança jurídica com base na continuidade jurídica, protegendo a estabilidade dos atos jurídicos passados, mas abrindo margem para que possam ser alterados²¹⁴, fazendo referência ao regime de transição de decisões. Nos processos estruturais, diversas decisões prospectivas são tomadas para a solução do problema que se apresenta em Juízo. Algumas dessas decisões podem ser revistas, e novas decisões serão tomadas dentro da formulação de um plano gradual de mudança.²¹⁵

ocorreria no CPC/73, mais timidamente com a possibilidade de o juiz determinar as medidas necessárias a assegurar o resultado útil da demanda". JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais: bases de uma possível construção. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 653-654.

²¹¹ Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

(...)

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

(...)

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

²¹² BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação Conjunta Presi-CN n. 2, de 19 de junho de 2020**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

²¹³ LINDB. Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018). (Regulamento)

²¹⁴ CABRAL, Antonio do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo**: introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 70.

²¹⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 69.

São as chamadas “decisões em cascata”, conforme explica Sergio Arenhart:

Por outro lado, é muito frequente no emprego de medidas estruturais a necessidade de se recorrer a provimentos em cascata, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado.²¹⁶

Há um caminho que se vislumbra para a construção das soluções em casos complexos com resultados desejáveis e a possível efetividade no que concerne às políticas públicas judicializadas e à reforma de grandes organizações e instituições, e as alterações da LINDB, consubstanciadas nos arts. 20, 21 e 23, reforçam a utilização de medidas do processo estrutural como meio para efetivação do direito material defendido em uma ação coletiva visando a solução de um complexo problema.

3.5 Considerações finais

A partir de um breve histórico do caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, analisou-se neste capítulo de que modo o processo estrutural com base no direito norte-americano pode auxiliar na sistemática processual civil brasileira visando a melhor solução de um problema complexo e policêntrico deduzido em ações coletivas. O processo estrutural surge nos Estados Unidos diante das decisões da Suprema Corte que fomentavam mudanças, o que ocorreu primeiramente no âmbito do sistema educacional, e funcionassem como reais vetores de mudança social.

O capítulo contou com a apresentação dos litígios estruturais como ações que visam solucionar problemas como a implementação de políticas públicas e a reforma de grandes instituições e organizações, considerando que, por se tratar de organizações de grande porte, essas incidem diretamente na qualidade da vida social.

²¹⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo – RePro**, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

Desse modo, parte-se do pressuposto de ser inerente ao processo estrutural a flexibilização procedimental, pois os contornos de uma causa de pedir e do pedido podem ser alterados no desenrolar do processo que conta com decisões prospectivas dentro de uma progressão cíclica, e ainda com a possibilidade da participação da comunidade envolvida e interessada na solução do problema, o que pode ser realizado por diversos meios, como consultas públicas, reuniões setoriais e audiências públicas, e ainda com a admissão de *amici curiae* em auxílio ao Juízo, para que uma legítima decisão se faça em um contexto dialógico e entre as partes e o juiz.

Como adequação para a utilização do processo estrutural no campo jurídico brasileiro, apresenta-se a ação coletiva como um meio apto a solucionar o problema social exteriorizado em Juízo e, como inovação legislativa, a LINDB, ao pressupor, em seus arts. 20, 21 e 23, demonstra a possibilidade de propiciar as necessárias mudanças culturais nos campos administrativo e judicial, visando, nos moldes estruturais, a solução do problema.

No capítulo seguinte, serão analisadas as ações civis públicas ajuizadas pelo MPDFT referentes ao licenciamento ambiental corretivo e à implantação de parques na cidade de Águas Claras, bem como a utilização do instrumental do processo civil constitucional e da teoria do processo estrutural.

CAPÍTULO 4

AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS E O PROCESSO CIVIL ESTRUTURAL

As ações civis públicas do licenciamento ambiental corretivo e da implantação de parques na cidade de Águas Claras serão objeto de análise em conformidade com o processo civil brasileiro e com a dogmática do processo estrutural, assim como com a busca da efetividade do direito material posto em Juízo em prol da coletividade. O marco temporal será o dia 10 de junho de 2019, data da última audiência relativa às ações civis públicas ajuizadas de que participou esta pesquisadora.

4.1 Resumo e análise dos principais fatos e decisões prolatadas nas ações civis públicas do licenciamento ambiental corretivo e da implantação de parques na cidade de Águas Claras

Algumas decisões do Juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal diziam respeito às duas ações civis públicas em conjunto, sendo a maioria prolatada em audiências judiciais:

I. Principais fatos e decisões na ação civil pública referente ao licenciamento ambiental corretivo e respectiva análise:

Após análise dos pedidos iniciais, o magistrado entendeu por bem postergar a análise dos pedidos antecipatórios da tutela. Os réus apresentaram contestação; o Ministério Público, por sua vez, reiterou os pedidos nos termos do art. 273 do Código de Processo Civil e tendo em vista a publicação de edital de licitação da TERRACAP. Sendo assim, a tutela de urgência foi prolatada em nova decisão em 19 de maio de 2015, ocasião em que todos os pedidos na antecipação de tutela constantes na petição inicial foram deferidos, com posteriores recursos dos entes legitimados constantes no polo passivo,²¹⁷ incluída na decisão

²¹⁷ Alguns dos recursos interpostos perante o TJDFT: **Acórdão 889588**, 20150020175312AGI, Relator: SILVA LEMOS, 5ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 19/8/2015, publicado no DJe: 22/9/2015. p. 222; **Acórdão 886292**, 20150020176219SSG, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, CONSELHO DA MAGISTRATURA, data de julgamento: 5/8/2015, publicado no DJe: 20/8/2015. p. 6; e **Acórdão 908057**,

a abstenção da TERRACAP em licitar ou vender lotes em Águas Claras, até que ultimado o licenciamento ambiental. Neste ponto, a decisão do Juízo foi objeto de concessão parcial da liminar na Suspensão de Segurança 20150020207632 (que foi objeto de agravo regimental pelo MPDFT), sob o argumento, em síntese, de que não se poderia paralisar uma cidade e não se poderia impedir o exercício da própria finalidade da Companhia Imobiliária de alienar imóveis e, ainda, no intuito de preservar a boa-fé de adquirentes de lotes, sendo mantidos os demais termos da decisão monocrática em antecipação de tutela no que concerne ao licenciamento ambiental corretivo.

Na mesma decisão que concedeu a tutela provisória, foi determinada a especificação de provas. Após o chamamento do feito à ordem, foi apresentada, pelo Ministério Público, réplica às contestações. Após tal ato, o magistrado reabriu o prazo para especificação de provas.

O Juízo determinou a designação de audiência de instrução e julgamento na data de 29 de julho de 2016, conforme estabelecido em audiência na ACP da implantação de parques em Águas Claras (2015.01.1.015361-7/PJe 0003158-18.2015.8.07.0018), realizada em 16 de fevereiro de 2016.

Em 11 de abril de 2016, o Ministério Público juntou cópia referente ao 1º Aviso de Convocação para Audiência Pública Consultiva, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, de 11 de abril de 2016, visando à apresentação à comunidade e recolhimento de contribuições relativos aos estudos preliminares relativos aos projetos de implantação dos Parques Sul e Central de Águas Claras, publicados pela Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal, com ata da audiência publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 10 de junho de 2016, com intensa participação da comunidade. Foram juntadas aos autos fotos do Parque Central, sem identificação de data ou pedido de juntada, com imagens de horta comunitária, plantação de árvores frutíferas, nascentes e ainda de estacionamento irregular nas proximidades do parque.

Na assentada de 29 de julho de 2016, foi realizada audiência conjunta, e as partes chegaram a um acordo provisório, com obrigações referentes a cada órgão governamental do polo passivo no que se refere à implantação dos Parques Sul e Central em Águas Claras. Em

relação especificamente ao objeto da ACP n. 2015.01.1.015355-3/PJe, n. 0003157-33.2015.8.07.0018 (licenciamento ambiental corretivo), nada foi disposto.

Em nova audiência conjunta, em 14 de setembro de 2016, foram proferidas novas determinações no tocante à implantação dos parques Sul e Central. Em relação ao objeto da ACP referente ao licenciamento ambiental corretivo, a TERRACAP esclareceu a necessidade de coleta dos parâmetros para o licenciamento por parte do IBRAM, postulando a provocação deste órgão, tendo sido deferido prazo ao Distrito Federal para que informasse o tempo necessário para o IBRAM apresentar os referidos parâmetros. Em 28 de outubro de 2016, o Distrito Federal informou ser necessário o prazo de 120 dias.

Após essa manifestação do Distrito Federal, a TERRACAP requereu ao IBRAM a licença de instalação corretiva da Região Administrativa de Águas Claras em 25 de outubro de 2016.

O feito foi suspenso mais de uma vez durante os anos de 2016 e 2018, a fim de que o IBRAM elaborasse o Termo de Referência, que foi apresentado em 8 de maio de 2018, e para que a TERRACAP ultimasse licitações e estudos relativos ao Relatório de Controle Ambiental (RCA) – documento que contém a descrição e a identificação das atividades que impactarão o meio ambiente e as medidas mitigadoras – e ao Plano de Controle Ambiental (PCA) – documento que contém os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados na licença ambiental –, em conformidade com o Termo de Referência (instrumento orientador para elaboração do RCA e do PCA) elaborado pelo IBRAM.

O Ministério Público chamou a atenção do Juízo em 26 de março de 2018 para empreendimento que deveria ser englobado no licenciamento corretivo, com a respectiva resposta do IBRAM em 30 de maio de 2018.

Em 10 de dezembro de 2018, o Ministério Público juntou manifestação mencionando a teoria do processo estrutural e a demora na expedição das licenças ambientais devido à burocracia existente na TERRACAP, requerendo ao final a designação de audiência conjunta, que foi designada para 10 de junho de 2019.

Nessa audiência, a AMAAC juntou manifestação informando sobre o abandono e a depredação das áreas dos Parques Sul e Central e que nada estaria sendo feito pela Administração de Águas Claras, nada dispondo sobre o licenciamento ambiental corretivo. O Juízo, acatando o informado no tocante aos parques, determinou a expedição de ofício aos órgãos responsáveis pela fiscalização e manutenção de áreas públicas.

Essas foram linhas gerais dos principais fatos e decisões na ACP do licenciamento corretivo até a data de 10 de junho de 2019.

Conforme se verifica, a tutela provisória foi deferida em 19 de maio de 2015, e pleiteava que a TERRACAP se abstinhasse de licitar unidades imobiliárias em Águas Claras até que ultimado o licenciamento ambiental corretivo da região; que o IBRAM promovesse os atos necessários ao licenciamento ambiental corretivo e se abstinhasse da emissão de licenças ambientais para novos empreendimentos imobiliários até a conclusão do citado licenciamento ambiental corretivo; e que o Distrito Federal se abstinhasse de aprovar projetos de parcelamento, reparcelamento ou remembramento do solo para fins habitacionais, comerciais, industriais ou mistos na região de Águas Claras até que ultimado o licenciamento ambiental corretivo. A proibição de alienar lotes foi reformada em 2ª Instância, permanecendo intactas as demais determinações monocráticas.

O pleito formulado pelo Ministério Público na inicial, em antecipação de tutela, deferido pelo Juízo, não levou em conta as consequências de decisão de tal monta, que poderia inviabilizar até mesmo o funcionamento da companhia imobiliária TERRACAP, sendo certo que não ocorreram quaisquer diálogos institucionais antes da decisão no sentido de viabilizar o pleito referente ao licenciamento ambiental corretivo de Águas Claras.

Atualmente tal decisão estaria em desconformidade com o disposto no art. 20 da LINDB – que ressalta a necessidade de serem observadas as consequências das decisões judiciais – e ainda em desconformidade com o CPC de 2015 – que incentiva o diálogo entre as partes, conduzido pelo magistrado, em consonância com a teoria do processo estrutural.

Conforme apurado, o objeto principal das audiências conjuntas designadas em 29 de julho de 2016, 14 de setembro de 2016 e 10 de junho de 2019, referia-se à implantação dos Parques Sul e Central em Águas Claras, com poucas referências ao licenciamento corretivo de Águas Claras.

No intervalo das audiências, o que se percebeu foi a aparente burocracia existente no âmbito da TERRACAP quanto à finalização dos devidos estudos ambientais embasadores do licenciamento ambiental corretivo, sendo deduzida a complexidade dos estudos ambientais e os procedimentos licitatórios para que tais estudos fossem finalizados por parte da TERRACAP.

Quanto ao contido na tutela provisória em relação aos legitimados passivos, não houve monitoramento ou fiscalização do Ministério Público ou do Juízo quanto à emissão de alvarás pelo Distrito Federal ou mesmo de licenças ambientais, e se o empreendimento mencionado pelo Ministério Público estará englobado no licenciamento ambiental corretivo, o que será objeto da fase de cumprimento de sentença prolatada em 23 de julho de 2020, que

determinou, em síntese, o licenciamento ambiental corretivo de Águas Claras.²¹⁸ Também não houve fiscalização sobre os estudos ambientais em andamento por parte da TERRACAP.

Em uma litigância estrutural, as decisões são prospectivas e exigem monitoramento e fiscalização, até mesmo para que se verifique se as medidas adotadas estão sendo as adequadas para a solução do problema veiculado em uma ação coletiva. Caso se verifique que não seriam as medidas mais adequadas, outras podem ser adotadas. Seriam os provimentos em cascata, mencionados por Sergio Arenhart.

Um processo não é apenas um conjunto de papéis, tem consequências na vida real das pessoas e, neste sentido, um monitoramento maior e dialógico com as partes ou mesmo a busca do auxílio da população interessada no deslinde da lide poderia ter oferecido perspectivas quanto ao cumprimento efetivo da decisão judicial, ausentes nos autos informações pormenorizadas. Dentro do conceito de processo civil estrutural, necessário o mútuo auxílio entre as partes e o diálogo, induzindo a coparticipação e a formação da esfera democrática (art. 6º do CPC).

II. Principais fatos e decisões na ação civil pública referente à implantação de parques e respectiva análise:

Após análise dos pedidos iniciais, o magistrado entendeu por bem postergar a análise dos pedidos antecipatórios da tutela. Os réus apresentaram contestação; o Ministério Público, por sua vez, em réplica, reiterou os pedidos, nos termos do art. 273 do Código de Processo Civil, refutando os argumentos das contestações.

Nesta ação, em 15 de maio de 2015, a Associação de Moradores e Amigos de Águas Claras (AMAAC) requereu o seu ingresso como *amicus curiae*.

²¹⁸ O dispositivo da sentença na ACP PJe n. 0003157-33.2015.8.07.0018 tem o seguinte teor: “condenação da Terracap a promover o licenciamento corretivo para toda a Região Administrativa de Águas Claras, no prazo de 180 dias desde o trânsito em julgado, sob pena de multa diária; a implementar as condicionantes e medidas reparatórias indicadas pelo IBRAM, após a análise dos estudos ambientais exigidos para o licenciamento corretivo, no prazo estabelecido pelo órgão fiscalizador, também sob pena de multa diária e a não alienar, por qualquer modo, parcelas na região, e o Distrito Federal e IBRAM a não outorgarem licenças para novos empreendimentos imobiliários ou projetos para parcelamento, reparcelamento ou remembramento do solo na Região Administrativa de Águas Claras, salvo mediante prévia assinatura de termo de compromisso com a necessária participação do IBRAM, prevendo condições e prazos para cada alteração pontual no núcleo urbano, até a completa regularização ambiental”. A sentença condenou o IBRAM a promover, no âmbito de suas atribuições, os atos necessários ao licenciamento ambiental corretivo global da Região Administrativa de Águas Claras, esclarecendo que as atribuições do IBRAM relativamente ao licenciamento incluem a fiscalização da correta implementação das condicionantes e exigências derivadas dos atos de licenciamento e condenou o Distrito Federal, em caráter solidário, à obrigação de implementar as condicionantes e medidas reparatórias indicadas na licença corretiva, no prazo estabelecido pelo IBRAM, sob pena de multa diária.

Em decisão de 25 de maio de 2015, o Juízo da Vara de Meio Ambiente admitiu o ingresso da referida associação como *amicus curiae*, convidou o Professor Frederico Flósculo da Universidade de Brasília para que, também como *amicus curiae*, compartilhasse sua opinião técnica sobre o objeto dos autos e deferiu o pedido de tutela de urgência, cominando ao Distrito Federal e à TERRACAP, consistente na obrigação de não promover parcelamento do solo ou alienação de unidades imobiliárias na área proposta para a criação do Parque Linear, e ao IBRAM a obrigação de fazer, consistente nas ações necessárias à criação e implantação dos Parques Sul e Central.

Foi também determinada a designação de audiência de conciliação entre as partes, devendo ser intimados os *amici curiae* e “aberta a possibilidade de participação de outras associações de moradores, conselhos comunitários ou entidades de defesa do meio ambiente que tenham interesse direto ou reflexo na questão posta em causa, e desejem cooperar com o processo.”

Tais decisões em tutela provisória foram objeto de recursos pelos legitimados passivos, destacando-se que o Distrito Federal, em sede de agravo de instrumento, também se insurgiu quanto ao fato de o Professor Frederico Flósculo ter sido admitido como *amicus curiae*, sob o argumento de que não tinha interesse jurídico na demanda, pleito que restou indeferido.²¹⁹

Em 4 de setembro de 2015, pleiteou o Ministério Público a designação de audiência de conciliação exclusivamente para delimitar a forma de cumprimento dos efeitos da antecipação da tutela, sendo designada audiência para a data de 16 de fevereiro de 2016.

Nessa assentada, as partes chegaram ao seguinte acordo:

- 1) O Distrito Federal promoveria ações fiscalizatórias nas áreas dos Parques Sul e Central, visando coibir invasões, devendo apresentar relatório em 30 dias;
- 2) A TERRACAP comprometeu-se a fornecer à Administração Regional de Águas Claras o material necessário de delimitação e cercamento da área integral dos Parques Sul e Central no prazo de 15 dias, bem como a colocação de placas informando sobre a ação civil pública ajuizada;

²¹⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão 914535**, 20150020196696AGI. 3ª Turma Cível. Rel. Des. Maria de Lourdes Abreu. Julgado em 25/11/2015. DJe 21/1/2016.

3) A Administração Regional de Águas obrigou-se a providenciar o referido cercamento e colocação de placas em 30 dias seguintes à entrega do material fornecido pela TERRACAP;

4) O Distrito Federal obrigou-se a convocar audiências públicas para discussão com a comunidade acerca dos projetos de implantação dos Parques Sul e Central em até 60 dias;

5) Comprometeu-se a TERRACAP a elaborar, no prazo de 120 dias após a execução das Audiências públicas referidas, o projeto Executivo de implantação dos Parques Sul e Central.

O Distrito Federal recorreu de multa imposta, mantida em agravo a obrigação de cercamento dos parques. Em ato posterior, o Distrito Federal informou sobre o cumprimento da decisão, pleiteando dilação do prazo para o cercamento dos parques.

O Instituto Condomínios Sustentáveis (ICONS) requereu, em 12 de maio de 2016, o ingresso na ação como *amicus curiae*, admitido pelo Juízo após oitiva do Ministério Público.

A AMAAC se manifestou nos autos, trazendo sugestões sobre a implantação dos Parques Sul e Central, das quais discordou a TERRACAP, aduzindo que o projeto da AMAAC desrespeitava requisitos de acessibilidade e mobilidade.

Realizada audiência pública promovida pelo Distrito Federal e TERRACAP, em 12 de maio de 2016, na cidade de Águas Claras, para apresentação à população dos estudos preliminares dos projetos de implantação dos Parques Sul e Central, sendo trazida aos autos a ata de audiência com detalhamento da participação da comunidade.

Conforme anterior determinação judicial, foi realizada audiência judicial conjunta em 29 de julho de 2016, sendo determinadas pelo Juízo as seguintes obrigações:

Ao Distrito Federal coube a obrigação de, no prazo de cinco dias, entregar o relatório de fiscalização das áreas dos Parques Sul e Central com vistas a coibir invasões, bem como disponibilizar o Termo de Referência dos parques mencionados; à Administração Regional de Águas Claras, de apresentar local para realocação da feira que funcionava irregularmente na área de um dos Parques, realizar a limpeza dos Parques e fiscalizar a proibição de utilização da área cercada dos Parques; couberam à TERRACAP as obrigações de, em 120 dias após o recebimento do Termo de Referência, entregar o Projeto Básico decorrente do concurso público a ser realizado para a implantação dos Parques Sul e Central e a conclusão do Projeto Executivo após 90 dias.

Nessa assentada, foi pleiteado pelo Sindicato dos Donos de Bares e Restaurantes, pela Associação Comercial de Águas Claras e pela Associação Brasileira de Bares e Restaurantes do DF, o ingresso na ação como *amici curiae*, sendo determinado pelo Juízo que juntassem documentação comprobatória do “atendimento aos requisitos para ingresso ao título requerido”.

Manifestação do Ministério Público nos autos mencionando o projeto da via Transbrasília, que tangenciaria o Parque Linear, objeto de pleito na ação.

O Distrito Federal e a Administração de Águas Claras, em diversas petições, informavam sobre o cumprimento da decisão quanto à fiscalização e limpeza relativas às áreas dos Parques, juntando imagens.

Realizada audiência conjunta em 14 de setembro de 2016, onde foi apresentado o Termo de Referência dos Parques, tendo sido pleiteada pela TERRACAP a dilação de prazo para realização do concurso relativo ao plano de utilização dos Parques Sul e Central e correção do prazo para apresentação do projeto executivo. Foi registrada a presença do Coletivo Hortas Comunitárias Públicas de Águas Claras, parceiro do *amicus curiae* ICONS, e apresentado, pela Associação dos Feirantes de Águas Claras, um abaixo-assinado de moradores para permanência da feira no mesmo local na área do Parque Central.

O Coletivo Hortas Comunitárias Públicas de Águas Claras pleiteou a preservação de árvores plantadas nos Parques Sul e Central e do pomar comunitário lá existente.

A TERRACAP, o IBRAM e o Distrito Federal juntaram petições acerca das decisões judiciais quanto à implantação dos Parques Sul e Central e à fiscalização e limpeza das áreas dos parques.

Manifestação do Ministério Público datada de 11 de dezembro de 2018, em que requer a designação de audiência conjunta com a ACP do licenciamento ambiental corretivo, a fim de que se pudesse estabelecer com os réus, dentro do conceito de processo civil estrutural, as medidas estruturais para a Região Administrativa de Águas Claras e considerando a possibilidade de execução das obras com o desenvolvimento concomitante do Projeto Executivo dos Parques, conforme, art. 7º, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, bem como a necessidade de implementação de medidas estruturais e da releitura do sistema colaborativo, que obriga os sujeitos processuais a buscar mútuo auxílio e o diálogo, induzindo a coparticipação e a formação da esfera democrática (art. 6º do CPC), requerendo ainda a juntada de parecer técnico do MPDFT.

O *amicus curiae* ICONS se manifestou em 6 de maio de 2019, informando não mais possuir interesse na causa e requerendo a homologação de sua retirada dos autos como parte interessada, o que foi realizado.

O Professor Frederico Flósculo, apesar de intimado como *amicus curiae*, não se manifestou nos autos.

Na audiência designada para o dia 10 de junho de 2019, esteve presente o *amicus curiae* AMAAC, que relatou invasões ocorridas nos Parques e ausência de limpeza, tendo o Juízo determinado a fiscalização e a limpeza dos Parques pelos órgãos competentes.

Essas foram linhas gerais dos principais fatos e decisões na ACP da implantação de parques até a data de 10 de junho de 2019

Conforme se verifica, a tutela provisória foi deferida em 25 de maio de 2015, com importância dada à figura dos *amici curiae*, inclusive com menção, na decisão, ao professor da UnB com notório saber sobre o tema objeto dos autos, tendo sido agravada a decisão neste ponto sob o argumento da inexistência de interesse jurídico para ingresso na causa, o que foi rechaçado pelo TJDF, que aduziu ser desnecessária a demonstração de interesse jurídico, visto que admitido o *amicus curiae* como auxiliar do Juízo com conhecimento técnico sobre o tema.²²⁰

Contudo, o especialista mencionado no precedente do egrégio TJDF não compareceu em Juízo nem justificou a impossibilidade de comparecimento.

O magistrado também possibilitou a participação de outras associações de moradores e de defesa do meio ambiente e de conselhos comunitários, o que demonstra a atribuição de relevância à participação da comunidade destinatária da política pública ambiental, já que usuária dos parques a serem implantados em Águas Claras.

A área proposta para a criação do parque linear (pedido alternativo) foi protegida, assim como determinadas ações necessárias para a implantação dos Parques Sul e Central.

Sobre o acordo provisório, constam nos autos diversos ofícios com imagens em que o Distrito Federal e a Administração de Águas Claras mencionam as ações administrativas para coibir o acesso indevido às áreas dos Parques Sul e Central, bem como para a limpeza e manutenção das áreas dos Parques e realocação da feira, que também foi objeto de atenção

²²⁰ “É desnecessária a demonstração de interesse jurídico na demanda quando o *amicus curiae* é admitido como auxiliar do juízo, tratando-se de notável especialista na área, com inquestionável conhecimento técnico e intelectual sobre os temas em discussão”. BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão 914535**, 20150020196696AGI. 3ª Turma Cível. Rel. Des. Maria de Lourdes Abreu. Julgado em 25/11/2015. DJe 21/1/2016.

dos moradores, tendo sido trazido aos autos abaixo-assinado da Associação dos Feirantes em que se pleiteava a manutenção da feira nas proximidades do Parque Central.

A TERRACAP também informou as medidas adotadas para o cumprimento da decisão, inclusive a realização de audiência pública na cidade de Águas Claras para apresentação do projeto dos Parques Sul e Central, conforme ata, com intensa participação da população.

Não houve monitoramento ou inspeção judicial quanto ao mencionado pelos réus, todavia os atos administrativos presumem-se verdadeiros e foram juntadas imagens sobre o que estaria sendo realizado. Ademais, nos autos, o *amicus curiae* AMAAC teve participação significativa, trazendo ao Juízo informações quanto à manutenção e limpeza nas áreas dos parques, o que foi levado em conta pelo Juízo, que decidiu no sentido de que órgãos responsáveis tomassem as providências cabíveis no âmbito de suas atribuições.

O *amicus curiae* ICONS também foi admitido na ação, assim como o parceiro Hortas Comunitárias Públicas de Águas Claras teve voz em audiência, relatando a importância das hortas e árvores frutíferas em parques. Por sua vez, associações de comerciantes não obtiveram permissão para o ingresso em Juízo como *amici curiae* e pleiteavam a construção de estacionamentos nos arredores dos parques, o que não se coadunaria com a proteção ao meio ambiente e o incentivo à diminuição do uso do automóvel individual, em consonância com o Objetivo 11 da Agenda 2030 da ONU para o desenvolvimento sustentável de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.²²¹

Foram observadas nesta ação a participação da comunidade interessada na solução do litígio e a realização de acordos provisórios, cumpridos pelos réus, estando presente nas decisões judiciais a flexibilização procedimental, na medida em que decisões, no desenvolvimento da ação, eram revistas.

Nesta ação civil pública da implantação de parques, houve diálogo entre as partes, sob a condução e orientação do magistrado, e a comunidade teve participação ativa, sendo representada pelos *amici curiae*, cujas alegações, em algumas situações, foram capazes de influenciar na fundamentação da decisão judicial.

²²¹ “Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable”. Tradução livre. UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development.** Resolution adopted by the General Assembly. 2015b. p. 21-22 Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em: 22 ago. 2020.

As audiências desta ação, realizadas em conjunto com a ação civil pública relativa ao licenciamento ambiental corretivo, basicamente diziam respeito aos parques a serem implantados, despertando maior interesse da população do que o licenciamento ambiental corretivo de Águas Claras.

Percebe-se que a perspectiva de implantação de parques em Águas Claras é algo caro à população da cidade, que participou de audiências judiciais e de audiência pública na cidade, promovida pelo Distrito Federal e pela TERRACAP, para a apresentação do projeto dos Parques Sul e Central. A participação da comunidade envolvida é um elemento do processo estrutural e, nesta ação civil pública relativa à implantação de parques, a população se fez presente por meio de *amici curiae* e foi capaz de influenciar em alguma medida decisão do Juízo.

A sentença prolatada em 2 de julho de 2020 cominou aos réus a obrigação solidária de, prosseguindo nos atos iniciados ao longo do processo, ultimar as medidas necessárias à criação e implantação do Parque Central e do Parque Sul, em Águas Claras, os quais devem ser entregues à população no prazo de um ano desde a publicação da sentença, sob pena de multa. O pedido referente ao parque linear ou criação de unidade de conservação foi julgado improcedente pelo fundamento de ser atividade discricionária da administração. Não houve recurso do autor da ação civil pública.

Nesta ação civil pública, foram apresentadas características do processo estrutural, como a flexibilização procedimental e a efetiva participação da população interessada na implementação da política pública ambiental, consistente na implantação dos Parques Sul e Central, originalmente previstos no plano urbanístico da cidade de Águas Claras.

4.2 O processo estrutural e a reformulação de elementos processuais civis

Tendo em vista os graves problemas urbanísticos e ambientais na cidade de Águas Claras, assim como a busca da melhoria da qualidade de vida da população ali residente, o MPDFT ajuizou as duas ações civis públicas com as causas de pedir e pedidos que foram resumidamente descritos e se encontram no anexo, os quais diziam respeito a políticas públicas ambientais e urbanísticas consistentes na implantação de parques e no licenciamento ambiental corretivo.

Sobre a causa de pedir em um processo tradicional, cabe afirmar que esta é o elemento identificador da ação e impõe ao seu autor que indique, na petição inicial, o fato jurídico e a relação jurídica decorrente que dariam suporte ao pedido:

A leitura da doutrina processual brasileira indica que a posição majoritária dos processualistas pátrios aceita a concepção de que, tendo o legislador mencionado a necessidade de exposição do “fato e dos fundamentos jurídicos do pedido”, teria sido adotada no ordenamento positivo a teoria substancialista da exposição da causa da demanda, determinando assim a necessidade de consignação na inicial da *causa remota* (fatos) e da *causa próxima* (fundamentos jurídicos do pedido).²²²

Para que seja possível dar prosseguimento à especificação mínima dos fatos, em relação à causa de pedir, é necessário que exista a individualização da demanda para que o exercício do contraditório possa ocorrer. Desse modo, com o conhecimento da causa de pedir do autor, é possível que o demandado exerça amplamente a sua defesa.²²³ O pedido torna-se então requisito elementar de uma ação judicial, capaz de adquirir novos contornos em uma ação coletiva, de modo que o processo civil possa ser redimensionado a fim de contemplar as peculiaridades dos conflitos existentes, levando a crer que:

(...) o processo nada mais é ou deve ser, para cumprir o que preconizava Chiovenda (dar a quem tem razão tudo aquilo que é propriamente aquilo que lhe é direito conseguir), que o retrato da sociedade contemporânea, ou, de outro modo, os institutos processuais não que necessariamente refletir o contexto social e cultural coletâneo a sua existência, posto que esta contextura material é que dá vida ao processo.²²⁴

No caso de um litígio estrutural, dada sua complexidade e o fato de que enseja diversas soluções para a tutela adequada do direito material violado, mostra-se necessária a flexibilização ou maleabilidade da regra da congruência objetiva externa, que exige estreita correlação entre a decisão judicial e a demanda a ser resolvida diante da causa de pedir e do pedido como elementos da ação. Por meio de decisões que podem sofrer alterações, a depender da mudança ocorrida, é possível alcançar a finalidade do processo estrutural, que é a resolução de um problema social:

²²² LEONEL, Ricardo de Barros. *A causa petendi nas ações coletivas*. In: TUCCI, José Rogério Cruz e; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coord.). **Causa de pedir e pedido no processo civil** (questões polêmicas). São Paulo: RT, 2002. p. 136.

²²³ LEONEL, Ricardo de Barros. *A causa petendi nas ações coletivas*. In: TUCCI, José Rogério Cruz e; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coord.). **Causa de pedir e pedido no processo civil** (questões polêmicas). São Paulo: RT, 2002. p. 140.

²²⁴ LEONEL, Ricardo de Barros. *A causa petendi nas ações coletivas*. In: TUCCI, José Rogério Cruz e; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coord.). **Causa de pedir e pedido no processo civil** (questões polêmicas). São Paulo: RT, 2002. p. 143.

A ideia dos processos estruturais é, como visto, a de alcançar uma finalidade, mediante a execução estruturada de certas condutas. Sucede que nem sempre é possível à parte antever todas as condutas que precisam ser adotadas ou evitadas pela parte contrária para alcançar essa finalidade. Muitas vezes isso somente é aferível já no curso do processo. Daí a necessidade de ser maleável com a regra da congruência objetiva externa.²²⁵

Antes da análise, no contexto do processo estrutural, da causa de pedir e dos pedidos das ações civis públicas ajuizadas, objeto desta pesquisa, cabe um esclarecimento conceitual sobre o que seriam litígios e processos coletivos e litígios e processos estruturais, segundo proposto por Vitorelli,²²⁶ e que diferem dos conceitos tradicionais de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos previstos no CDC, com inegável valor histórico, mas que atualmente possuem pouca utilidade prática, haja vista que não enfocam as características do litígio nem como repercute na realidade:²²⁷

- 1) **Litígio coletivo** é o conflito existente na realidade, que envolve uma multiplicidade de sujeitos, os quais compõem um grupo, uma sociedade, envolvida no conflito enquanto tal, não como um feixe de interesses individuais. Esse litígio pode ser global, local ou irradiado, de acordo com as variações de complexidade e conflituosidade a ele inerentes;
- 2) **Processo coletivo** é o mecanismo processual que a ordem jurídica de um determinado país disponibiliza para resolver litígios coletivos. No caso brasileiro, por intermédio do ajuizamento de uma demanda civil por um legitimado coletivo, em defesa dos interesses da sociedade, a qual substitui processualmente;
- 3) **Litígios estruturais** são litígios coletivos irradiados decorrentes do modo como uma estrutura burocrática – usualmente, pública, mas, excepcionalmente, privada – opera. O funcionamento da estrutura é a causa do litígio, e a solução depende de sua alteração. Tratar apenas os efeitos do litígio pode trazer resultados aparentes e de curto prazo, mas que não serão duradouros nem significativos. Pelo contrário, é possível que soluções não estruturais agravem o litígio, no longo prazo. (...)
- 4) **Processos estruturais** são demandas judiciais nas quais se busca reestruturar uma instituição pública ou privada cujo comportamento causa, fomenta ou viabiliza um litígio estrutural. Essa reestruturação envolve a elaboração de um plano de longo prazo para alteração do funcionamento da instituição e sua implementação, mediante providências sucessivas e incrementais, que garantam que os resultados visados sejam alcançados, sem provocar efeitos colaterais indesejados ou minimizando-os. A implementação desse plano se dá por intermédio de uma execução estrutural, na qual suas etapas são cumpridas, avaliadas e reavaliadas continuamente, do ponto de vista dos avanços que proporcionam. O juiz atua como um fator de reequilíbrio da disputa de poder entre os subgrupos que integram a sociedade que protagoniza o litígio, a qual é policêntrica e conflituosa. (...) (Grifos nossos)

²²⁵ DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr, Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 11. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 414-415.

²²⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 84-85

²²⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 45.

Vitorelli²²⁸ também classifica os litígios coletivos em globais, locais e irradiados, tomando como base conceitos da sociologia, que serão apresentados em breve resumo a seguir:

1) **litígios coletivos de difusão global (litígios globais)** são aqueles em que a lesão a direito transindividual não atinge de maneira especial determinada pessoa, mas à sociedade compreendida como estrutura. São litígios que possuem baixa conflituosidade (grau de conflito interno) e sua complexidade (relação entre o litígio e o Direito) pode ser alta ou baixa, dependendo da dificuldade do modo da prestação da tutela jurisdicional, tendendo a ser baixa, tendo em vista que a lesão se espalha de maneira uniforme pela sociedade. Este litígio deve buscar o bem-estar coletivo e pouco a satisfação individual de membros da sociedade. Como exemplo: um vazamento de óleo em perfuração profunda no oceano, que não atinge diretamente uma pessoa;

2) **litígios coletivos de difusão local (litígios locais)** são aqueles em que a lesão atinge pessoas determinadas, podendo alterar aspectos significativos de suas vidas, sendo a sociedade compreendida como comunidade com laços de solidariedade. São litígios que possuem conflituosidade moderada, com complexidade variável, tendendo a ser alta, haja vista ser necessário que a tutela jurisdicional possa prover a reparação do ponto de vista coletivo e individual. Como exemplo: um dano ambiental minerário ocorrido dentro de território tradicional de uma comunidade indígena, unidos seus membros por laços de solidariedade;

3) **litígios coletivos de difusão irradiada (litígios irradiados)** são aqueles em que a sociedade é lesada de modos distintos entre os seus integrantes; são litígios mutáveis e multipolares, podendo opor grupos entre si dentro de uma mesma sociedade. Nestes litígios, a sociedade é fluida como uma teia de interações sociais. São litígios que possuem conflituosidade e complexidade altas. Como exemplo: o desastre da queda de barragem da empresa Samarco ocorrido na cidade de Mariana, em Minas Gerais, no ano de 2015, com grandes problemas policêntricos e sem solução estabelecida legalmente, acarretando imensas dificuldades para atuação do Poder Judiciário.

Diante dessa conceituação, emergem os seguintes questionamentos nesta pesquisa: consistiriam os objetos das ações civis públicas ajuizadas um litígio coletivo ou estrutural? As ações ajuizadas seriam consideradas um processo coletivo ou um processo estrutural? Seriam as ações ajuizadas litígios coletivos globais, locais ou irradiados? As causas de pedir e

²²⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 28-42.

os pedidos, da forma como foram colocados nas ações, estariam em conformidade com a teoria do processo estrutural?

Primeiramente, cabe destacar que a ação civil pública do licenciamento ambiental corretivo foi ajuizada em fevereiro de 2015, ou seja, sob a vigência do CPC/73 e conforme decisão plenária do Conselho Nacional de Justiça, em 3 de março de 2016, na 226ª Sessão Ordinária; a data de entrada em vigor do novo CPC foi em 18 de março de 2016.²²⁹ Portanto, os desdobramentos iniciais da referida ação ocorreram sob a égide do anterior Código de Processo Civil e, posteriormente, sob a égide do novo CPC.

Por meio da análise da causa de pedir e dos pedidos da ação civil pública do licenciamento ambiental corretivo, da forma como foram propostos, é possível visualizar que se trata de um litígio coletivo, pois envolvia uma multiplicidade de sujeitos no conflito, sendo a ação civil pública ajuizada um processo coletivo, visto que ajuizado pelo Ministério Público na defesa dos interesses da sociedade.

A ação civil pública ajuizada pode ser enquadrada como um litígio coletivo global, na medida em que a violação a direitos urbanístico e ambiental, objeto da ação consubstanciado no licenciamento ambiental corretivo, atingiu toda a sociedade da cidade de Águas Claras e na ação buscou-se o bem-estar coletivo. A ação apresentou baixa conflituosidade, em razão do pouco interesse dos indivíduos em buscar uma solução para o problema apresentado e da baixa complexidade, não havendo maiores dificuldades na definição da prestação da tutela jurisdicional.

Na causa de pedir e nos pedidos, busca-se o licenciamento ambiental corretivo, que é um ato administrativo pleiteado pela empreendedora, no caso a empresa pública TERRACAP,²³⁰ ao órgão ambiental, o IBRAM.²³¹ Ao ente Distrito Federal cabia implementar as medidas mitigadoras que viessem a ser exigidas no licenciamento ambiental corretivo no que se refere à infraestrutura necessária e aos cuidados quanto à proteção do meio ambiente, em atendimento aos princípios ambientais da prevenção²³² e da precaução.²³³

²²⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Ato Normativo - 000529-87.2016.2.00.0000**. Rel. Cons. Gustavo Tadeu Alkmim. Disponível em: www.cnj.jus.br > InfojurisI2 > downloadDocumento. Acesso em: 22 ago. 2020.

²³⁰ Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), empresa pública pertencente à administração pública indireta do Distrito Federal criada pela Lei n. 5.861, de 12 de dezembro de 1972.

²³¹ Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal Brasília Ambiental (IBRAM), autarquia pertencente à administração pública indireta do Distrito Federal, criada pela Lei Distrital n. 3.984, de 28 de maio de 2007.

²³² “O princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de molde a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade”. MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 118.

Na análise da causa de pedir e dos pedidos, verifica-se que não foi demonstrado ser uma ação nos moldes do processo estrutural, que é o processo que lida com casos complexos e com características de multipolaridade. Em seu conteúdo, não se verifica explicitamente o objetivo de mudança nas práticas relativas a políticas públicas urbanísticas e ambientais dos entes que integram o polo passivo. Não foram elaborados planos de longo prazo objetivando alteração de práticas administrativas com providências sucessivas e incrementais para garantia de resultados. O grupo afetado não foi definido nem foi incentivada a participação da comunidade; não houve monitoramento do que foi determinado em decisões judiciais aos entes do polo passivo, seja por intermédio de relatórios periódicos, seja por inspeções judicial e ministerial.

Com tais modificações, como a elaboração de um plano com propostas de reforma e o pleito de audiência colaborativa e ainda a aventada possibilidade de participação da população interessada, a petição inicial poderia ter direcionado o Juízo para providências estruturais, o que poderia propiciar mudanças em práticas administrativas. No entanto, na presente ação, isso não foi realizado.

Não se expõe na ação ajuizada, de maneira clara, qual ou quais as práticas, existentes no âmbito de atuação dos integrantes do polo passivo, que deveriam ser modificadas. Menciona-se, no corpo da ação, o termo “qualidade de vida”, constante do art. 37 da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que se refere ao Estudo de Impacto de Vizinhança,²³⁴ mas nada se registra quanto a práticas relativas a esse instrumento que poderiam viabilizar maior qualidade de vida à população da cidade de Águas Claras.

²³³ “O princípio da precaução é um dos princípios fundamentais na construção de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida. O princípio da precaução contém essencialmente a avaliação de riscos, pública e transparente, de preferência inserida no procedimento do estudo de impacto ambiental”. MACHADO, Paulo Affonso Leme. O princípio da precaução e a avaliação de riscos. *In*: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (coord.). **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 18-19.

²³⁴ Lei n. 10.257/01. **Art. 37.** O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

A população destinatária das políticas públicas urbanísticas e ambientais sequer é mencionada quanto à sua possível participação em eventual audiência pública ou judicial. No contexto da ação, percebe-se uma manifestação da violência simbólica com a reprodução do convencional modelo de intervenção na cidade: *a top down process*,²³⁵ que seria a ideia de a intervenção urbanística em uma cidade ser realizada tão somente pelos responsáveis pela gestão pública sem a participação dos moradores da cidade. Com a participação efetiva destes teríamos o modelo participativo *a bottom-up process*, em que os interesses das pessoas daquela cidade são devidamente considerados nas decisões em intervenções urbanísticas, buscando-se, assim, a sensação de pertencimento no que tange ao espaço público, pelo fato de as pessoas terem participado daquela decisão.

O Direito, com sua dogmática e codificação, deve se aproximar da sociedade, buscando o diálogo, e não se manter alheio a ela²³⁶, que, por sua vez, possui seus anseios e preocupações quanto à paz e à segurança e percebe no Direito a solução para tais problemas. Na ação civil pública ajuizada, não houve cogitação, na petição inicial, de participação da comunidade envolvida no processo a ser desencadeado.

A ação foi proposta sob a lógica bipolar de litigância tradicional: um autor contra um réu, ainda que realizada menção, em determinado momento do desenvolvimento da ação, ao processo estrutural, tratando-se, portanto, de um litígio complexo, mas sem a cogitação da participação da população interessada. Não se buscou a mudança de práticas e de instituições ou mesmo a participação da comunidade com vistas a mudanças sociais. Nos termos em que proposta a ação, buscou-se um “pedaço de papel”, ainda que visando implicitamente a implementação do contido nas compensações no licenciamento ambiental corretivo em relação à cidade de Águas Claras.

Em que pese a configuração apresentada, os desdobramentos da ação relativa ao licenciamento ambiental corretivo e as decisões judiciais tomaram um rumo diverso, tendo ocorrido o saneamento compartilhado²³⁷ e decisões nos moldes estruturais, ainda que em

²³⁵ GAFFRON, Philine; HUISMANS, Gé; SKALA, Franz (ed.). **Ecocity**: Book I – A better place to live. Vienna: Facultas Verlags-und Buchhandels AG, 2005. p. 38. Disponível em: file:///home/chronos/u-6d1778a34f9e86d67e1be30212a9529036cc25fd/MyFiles/Downloads/ecocity_book_1.pdf. Acesso em: 17 de out. 2019.

²³⁶ “Um dos maiores obstáculos à efetividade da tutela coletiva no Brasil, atualmente, é a ausência da adequada informação à coletividade sobre o ajuizamento e a procedência das ações coletivas”. VIOLIN, Jordão. O contraditório no processo coletivo: amicus curiae e princípio da cooperação. In: **Processo coletivo**. DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes (coord.). Salvador: JusPODIVM, 2016. v. 8. p. 265. (Coleção Repercussões do Novo CPC)

²³⁷ “A decisão de saneamento aqui é compartilhada, materializando a lição de que, no processo cooperativo, o debate processual é feito em pé de igualdade entre juiz e partes, devendo o juiz destacar sua atuação somente no

parte, como, por exemplo, a flexibilização procedimental vislumbrada nas decisões em audiências judiciais, considerando que essas audiências eram conjuntas com a ação civil pública relativa à implantação de parques, em que se percebeu um maior interesse dos entes do polo passivo e da população da cidade de Águas Claras.

Por sua vez, a segunda ação civil pública, referente à implantação de parques na cidade de Águas Claras, também foi ajuizada sob a vigência do CPC/73 e seus desdobramentos ocorreram sob a égide do novo Código de Processo Civil. Portanto, os desdobramentos iniciais da referida ação ocorreram sob a égide do anterior Código de Processo Civil e, posteriormente, sob a égide do novo CPC.

Ainda sobre os questionamentos inicialmente apresentados, e diante da classificação proposta por Vitorelli, pode-se afirmar, pela análise da causa de pedir e dos pedidos da ação na forma proposta, que o litígio sociológico é estrutural, mas, na judicialização, o tratamento dado seguiu o processo padrão, ou seja, um litígio coletivo, e a ação ajuizada pelo Ministério Público, um processo coletivo.

A ação civil pública ajuizada pode ser enquadrada como um litígio coletivo global, tendo em vista que ocorreu a violação a direitos urbanísticos e ambientais da sociedade de maneira geral, sendo o objeto da ação consubstanciado na implantação de parques na cidade de Águas Claras, e na ação se buscou a proteção do meio ambiente e a preservação da qualidade de vida da população.

A ação apresentou conflituosidade média para baixa, dado o despertar do interesse da população na implantação dos parques e na busca da solução para o problema apresentado. A ação apresentou média para baixa complexidade, tendo em vista os diversos interesses apresentados quanto à implantação dos parques, tanto pelas partes quanto pela população que participava da ação, não tendo havido, contudo, maiores dificuldades na definição da prestação da tutela jurisdicional: implantação dos parques originalmente previstos no projeto urbanístico de Águas Claras.

Na causa de pedir e nos pedidos, buscava-se a implantação dos parques Sul e Central, previstos no projeto original da cidade e, ainda, a criação de um novo parque ou de uma Unidade de Conservação como forma de compensação ambiental, tendo em vista as graves

momento de decidir, já que poder-dever decorrente de sua atuação no processo”. AVELINO, Murilo Teixeira. A posição do magistrado em face dos negócios jurídicos processuais – já uma releitura. *In*: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coord.). **Negócios processuais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 421.

violações ambientais e urbanísticas na cidade perpetradas ao longo do tempo, tais atos se encontravam na esfera de competência do Poder Executivo do Distrito Federal, da TERRACAP e do IBRAM.

A competência diferenciada da TERRACAP deriva do fato de ser a empreendedora do parcelamento de Águas Claras e de ter assumido esta responsabilidade quando licitou e licita as unidades imobiliárias ainda disponíveis na cidade, sendo que os parques constavam no projeto urbanístico da cidade. Por sua vez, a competência do IBRAM, como órgão ambiental, é a de licenciar e fiscalizar a implantação dos parques dentro de sua competência ambiental, e a competência do Distrito Federal diz respeito à gestão urbanística e ambiental da cidade e ao exercício do poder de polícia.

Na análise da causa de pedir desta ação civil pública, observa-se que não restou demonstrado ser uma ação nos moldes do processo estrutural. Em seu conteúdo, em sua causa de pedir (fatos e fundamentos jurídicos), não se verifica explicitamente o objetivo de mudanças nas práticas relativas a políticas públicas ambientais dos entes que integram o polo passivo da ação. Não se expõe, de modo claro, a prática que deve ser modificada, a política pública que deveria ser mais bem observada ou desenvolvida. Menciona-se no corpo da ação a expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, contida no art. 225 da Constituição Federal, mas nada se fala quanto às práticas efetivas relativas à citada proteção, ainda que se buscasse a implantação dos parques urbanos originalmente previstos no projeto urbanístico da cidade ou mesmo a criação de um novo parque ou de uma nova Unidade de Conservação.²³⁸

A população destinatária das políticas públicas ambientais sequer é mencionada quanto à participação em eventual audiência pública ou judicial. Todavia, uma peculiaridade se apresentou nesta ação: um maior interesse dos entes do polo passivo, ainda que em obediência a determinação judicial, e de associações de moradores e de defesa do meio ambiente da cidade de Águas Claras, bem como de associação de empresários interessados, em certa medida, na implantação dos parques, que solicitaram o seu ingresso na ação como *amici curiae*.

²³⁸ Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; (...). BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

As associações de moradores e de defesa do meio ambiente foram admitidas como *amici curiae* pelo magistrado, o que remete ao contraditório ampliado,²³⁹ próprio dos processos estruturais, na medida em que permitida a participação da população. Ademais, os elementos trazidos pelos *amici curiae* tiveram o condão de influenciar algumas decisões judiciais, especialmente a AMAAC, que trouxe sugestões quanto à manutenção, limpeza e implantação dos Parques Sul e Central.

Ressalte-se ainda a realização de audiência pública, entabulada em acordo homologado pelo Juízo, convocada pelo Distrito Federal e pela empreendedora TERRACAP na cidade de Águas Claras para apresentação dos projetos dos dois parques a serem implantados (Sul e Central). Conforme ata da audiência, percebe-se o interesse e a intensa participação da comunidade e de representantes de associações de moradores, de defesa do meio ambiente e de comerciantes, todos interessados na implantação dos referidos parques.

Essa participação da população, diferentemente da ação civil pública do licenciamento corretivo ambiental, não será objeto desta pesquisa, mas aponta um maior interesse da população no que concerne à política pública ambiental almejada (implantação de parques) e à colaboração, presente quando dos atos judiciais.

Todavia, em que pese o possível contraditório ampliado dos processos estruturais, a participação das associações não foi capaz de influenciar efetivamente todas as decisões ou a sentença prolatada. As associações apresentaram contribuições no sentido de melhorias nos parques, como implantação de uma horta comunitária, arborização e sugestão de mobiliário, sendo certo que fiscalizaram a área do parque, juntando inclusive petições com imagens, no caso a AMAAC e o Coletivo Hortas Comunitárias Públicas de Águas Claras.

As mencionadas entidades foram aceitas e aparecem nos processos nas audiências em que tiveram voz, mas, ainda que tenham apresentado manifestações nos autos, na maioria das decisões e na sentença prolatada, não houve referência, na fundamentação, ao pleiteado por elas.

²³⁹ “Diretamente atrelado ao princípio da colaboração, como se pode depreender, está, portanto, o princípio do contraditório, segundo a concepção de que todos os sujeitos parciais do processo têm o direito de influenciar a formação do convencimento judicial. Em matéria de processo estrutural, a devida observância de um contraditório ampliado permite que sejam fornecidos aos julgadores todos os elementos necessários à formação de seu convencimento a respeito do direito a ser tutelado. Nesse sentido, destaca-se a figura do *amicus curiae*. Um procedimento adequado à solução dos conflitos de interesse público deve contar com a maior participação possível da sociedade civil organizada, a fim de aperfeiçoar a jurisdição e facultar a participação de entidades com representatividade adequada ao caso. Confere-se, com isso, maior legitimidade à decisão judicial”. LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do processo estrutural. In: JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata C. Vieira; REZENDE, Ester C. G. Norato; LANA, Helena (org.). **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**: avanços, desafios e perspectivas. Belo Horizonte: Del Rey, 2017. p. 14.

Apesar da configuração apresentada na petição inicial, da mesma forma em que na ação civil pública do licenciamento ambiental corretivo, os desdobramentos da ação civil pública para implantação dos Parques Sul e Central em Águas Claras e as decisões judiciais tomaram um rumo diverso da lógica bipolar do processo tradicional, ocorrendo o saneamento compartilhado e decisões nos moldes estruturais, ainda que parcialmente, o que será objeto de análise no próximo capítulo.

4.3 Considerações finais

Ao longo do capítulo, apresentou-se breve resumo e a análise da causa de pedir e dos pedidos e das decisões judiciais prolatadas nas ações civis públicas ajuizadas, que indicam que não se trata de processos estruturais, conceituação já definida nesta pesquisa.

Não se vislumbrou, de forma clara, quais seriam as práticas e as mudanças institucionais buscadas em relação aos entes que figuravam no polo passivo ou mesmo a apresentação de um plano de mudanças, próprio dos processos estruturais, com o estabelecimento de prazos para adoção de eventuais medidas para tal fim. As políticas públicas urbanísticas e ambientais a serem implementadas e desenvolvidas não foram expostas claramente e perpassavam a possível modificação de práticas dos entes integrantes do polo passivo; sequer a dotação orçamentária a ser disponibilizada para a consecução dos objetivos das ações foi cogitada.

A população destinatária das políticas públicas não seria ouvida, pois tal objetivo não fora pleiteado nas petições iniciais, o que veio a ocorrer apenas com o desenvolvimento do processo, principalmente no tocante à ação civil pública relativa à implantação dos parques Sul e Central em Águas Claras, por incentivo do magistrado.

No capítulo seguinte, será desenvolvida uma análise da intervenção do Poder Judiciário no que tange à judicialização das políticas públicas em conformidade com o processo civil brasileiro e a dogmática do processo estrutural, tendo como objeto as ações civis públicas ajuizadas pelo MPDFT em Águas Claras.

CAPÍTULO 5

UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS NAS AÇÕES COLETIVAS DE ÁGUAS CLARAS

O processo, como espelho e salvaguarda de valores constitucionais,²⁴⁰ é instrumento útil para a consecução dos fins a que se destina, calcados no direito material colocado em Juízo, por meio de uma ação individual ou coletiva. Ao magistrado, representante do Poder Judiciário, no exercício da jurisdição e na condução de um processo tradicional ou estrutural, compete orientar as partes e os interessados²⁴¹ na busca dos melhores meios para a sua solução,²⁴² dele demandando-se, no instrumento, diálogo e cooperação, além da possibilidade de flexibilização, ao longo de todo o procedimento, sempre atento à aplicação do Direito.

No controle jurisdicional de políticas públicas, conforme doutrina, percebe-se uma maior abertura para o diálogo e a participação, na medida em que uma boa solução para o problema levado a Juízo assim o exige.

No caso concreto das duas ações civis públicas ajuizadas pelo MPDFT objeto desta pesquisa, que traziam em seu bojo políticas públicas ambientais e urbanísticas não implementadas, o contraditório²⁴³ somente se colocou de forma parcial e formal.

O contraditório se apresentou como formal, na medida em que admitidos, pelo magistrado, os *amici curiae* no processo, principalmente na ação civil pública relativa à implantação de parques, que demonstrou ser um tema caro à população da cidade de Águas

²⁴⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros. 2013. p. 33.

²⁴¹ “Para que o processo se desenvolva regularmente é necessária a *conjugação da atividade* de no mínimo três pessoas – um autor que pede, um réu que se defende e um juiz que julga. Cada uma dessas pessoas tem um *papel* que lhe é reservado pela Constituição e pela legislação no processo. Eventualmente, esse esquema mínimo de participação no processo é ampliado, nele se admitindo a participação de *terceiros* que demonstrem *interesse jurídico* na sua solução”. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2. p. 77.

²⁴² “O que legitima o ato final imperativo a ser pronunciado pela autoridade estatal, ou seja, o *provimento* (no caso do juiz, a sentença ou ato satisfativo), é o procedimento realizado segundo os ditames do direito e com observância do devido processo legal”. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 127.

²⁴³ “O contraditório, em suas mais recentes formulações, abrange o direito das partes ao diálogo como o juiz: não basta que tenham aquelas a faculdade de ampla participação, é preciso que também este participe intensamente, respondendo adequadamente aos pedidos e requerimentos das partes, fundamentando decisões e evitando surpreendê-las com decisões de-ofício inesperadas”. DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros. 2013. p. 337.

Claras, e foi um contraditório parcial, haja vista que não houve participação efetiva e capaz de influenciar em todas as decisões judiciais, conforme já mencionado no Capítulo 4. O *amicus curiae* AMAAC, Associação de Moradores e Amigos de Águas Claras, juntou aos autos da ação civil pública para implantação dos parques uma petição com documentação com imagens em que afirmava que as áreas dos Parques Sul e Central necessitavam de manutenção e limpeza, tendo sido acolhido o pleito pelo Juízo, que determinou que os órgãos responsáveis atuassem em conformidade com suas atribuições.

Quanto à situação das áreas destinadas aos Parques Sul e Central, não houve efetivo monitoramento, fiscalização ou inspeção judicial ou ministerial ou mesmo se o licenciamento ambiental corretivo estaria efetivamente sendo objeto de estudos e licitações para estudos por parte da TERRACAP ou se o IBRAM estaria acompanhando os eventuais estudos. Um processo estrutural exige constante monitoramento, até mesmo pelo fato de que as decisões são prospectivas e, a depender da situação que se apresente em decorrência de decisões adotadas, estas poderão ser revistas.

Em conformidade com o processo estrutural, deveria existir um plano de mudanças com prazos e com a possibilidade de flexibilização procedimental,²⁴⁴ sem se olvidar do diálogo e da cooperação entre as partes e da participação da comunidade por meio de reuniões setoriais e audiências públicas e ainda com o auxílio dos *amici curiae*, sendo certo que a participação deve ser aquela capaz de influenciar nas decisões judiciais.

A atuação do magistrado e as “virtudes passivas” relativas à função jurisdicional serão objeto do item seguinte.

5.1 As virtudes passivas e o Poder Judiciário

Conforme já visto nos capítulos anteriores, tendo em vista a omissão ou a ineficiência dos Poderes Executivo e Legislativo no tocante a políticas públicas garantidoras de direitos sociais, no exercício do seu poder estatal, o Judiciário²⁴⁵ pode vir a atuar e não somente no

²⁴⁴ “O princípio da adaptabilidade ou da flexibilização procedimental possibilita uma modelagem do arco procedimental pelo magistrado condutor visando potencializar seus resultados. O procedimento seria calibrado, seja como um todo, seja em alguns atos procedimentais, de acordo com a pretensão submetida ao Poder Judiciário, tornando-o mais rente à realidade sobre a qual pretende atuar”. DUARTE, Bento Herculano; JUNIOR, Zulmar Duarte de Oliveira. **Princípios do processo civil: noções fundamentais**. São Paulo: Método, 2012. p. 93.

²⁴⁵ “Terceiro dos poderes do Estado na lição clássica de Montesquieu, o Judiciário não tem a importância política dos outros poderes mas ocupa um lugar de destaque entre os demais, quando encarado pelo ângulo das liberdades e dos direitos individuais e sociais, de que constitui a principal garantia”. CINTRA, Antonio Carlos

que concerne à judicialização da política, mas em casos de problema decorrente da desestruturação de grandes organizações e instituições públicas ou privadas, que necessitam de reestruturação, para que possam desenvolver suas atividades de uma maneira melhor e capaz até mesmo de propiciar qualidade de vida e bem-estar a uma determinada população atingida por aquela desestruturação.

Diante desse contexto, o magistrado exercerá sua função jurisdicional típica,²⁴⁶ sendo recordadas em tal mister as “virtudes passivas” ou “limites processuais”, que se configuram como uma maneira de autocontenção judicial. Tais “virtudes passivas” diferenciam o processo jurisdicional do processo político e demonstram o modo como deveria ser desenvolvida a função jurisdicional.

Uma das “virtudes passivas” é a imparcialidade do magistrado, no sentido de ausência de interesse na causa ou ligações pessoais com os demais sujeitos do processo,²⁴⁷ sendo pressuposto de validade do processo. Cabe ressaltar que, em um processo dialógico com a nova dinâmica proposta pelo CPC, ao juiz também compete a iniciativa probatória, conforme disposto no art. 370 do CPC,²⁴⁸ nem por isso haverá quebra da imparcialidade. Ao contrário, o magistrado que tem a iniciativa probatória demonstra estar comprometido com a busca da melhor decisão para o caso concreto, em um modelo processual cooperativo, em consonância com o disposto no art. 6º do CPC.²⁴⁹

Nas ações civis públicas objeto desta pesquisa, percebe-se que as decisões judiciais em audiências tiveram um caráter cooperativo, na medida em que eram discutidas, sob a orientação e condução do magistrado, as melhores formas para que as decisões adotadas tivessem efetividade, como, por exemplo, na questão relativa à manutenção das áreas destinadas aos Parques Sul e Central em Águas Claras.

de Araújo; GRINOVER Ada Pellegrini; DINAMARCO Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 175.

²⁴⁶ “Apesar disso, existem restrições à unidade funcional do Judiciário; de um lado, nem toda a atividade jurisdicional está confiada ao Poder Judiciário; de outro lado, nem toda a atividade desenvolvida pelo Judiciário se qualifica como jurisdicional”. CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER Ada Pellegrini; DINAMARCO Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 176.

²⁴⁷ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2019. p. 108.

²⁴⁸ CPC. **Art. 370**. Caberá ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias ao julgamento do mérito.

²⁴⁹ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2019. p. 224.

A observância, pelo magistrado, do contraditório²⁵⁰ é outra “virtude passiva”, devendo o processo ser conduzido de maneira que as partes possam deduzir em Juízo suas variadas alegações, sem prescindir do aspecto da colaboração²⁵¹ na condução de uma ação individual ou coletiva. O juiz esclarecer as partes e terceiros interessados, e mesmo a população envolvida, no caso de uma ação coletiva ou de um processo estrutural em suas várias fases, sobre fatos e aspectos jurídicos do caso concreto, permitindo e incentivando o diálogo, prevenindo e auxiliando quanto a aspectos procedimentais, com vista à melhor solução para o litígio ou problema que se apresente em Juízo²⁵².

Ademais, cabe aos magistrados a escuta atenta das partes, com a necessária publicidade e transparência em seus atos, estímulos da razão pública.²⁵³

Nas ações civis públicas ajuizadas, foram admitidos *amici curiae* como representantes da sociedade, os quais tiveram voz em audiências e em petições avulsas juntadas aos autos. Algumas decisões tomadas pelo magistrado levaram em conta manifestações de *amici curiae*, especialmente, como já mencionado, da AMAAC.

A inércia do magistrado também se caracteriza como uma das “virtudes passivas”, no sentido de que o processo jurisdicional necessita da figura de um autor ou legitimado ativo para ter o seu início,²⁵⁴ como esclarece Cândido Rangel Dinamarco:

Porque os órgãos que exercem o poder *sub specie jurisdictionis* são inertes, é necessária a provocação do interessado: e por isso é que o ordenamento

²⁵⁰ “Milênios de sapiência humana encontram-se concentrados, na verdade, para além da rotina, nas chamadas regras fundamentais da ‘justiça natural’ ou ‘*natural justice*’, que antecederam ao próprio nascimento dos sistemas de ‘Common Law’, e que encontraram a sua mais incisiva expressão em dois aforismas do antigo saber latino, ‘*nemo iudex in causa propria*’ e ‘*audiatur et altera pars*’”. CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993. p. 75.

²⁵¹ “A colaboração estrutura-se a partir da previsão de **regras** que devem ser seguidas pelo juiz na condução do processo. O juiz tem deveres de **esclarecimento**, de **diálogo**, de **prevenção** e de **auxílio** para com os litigantes. **Esses deveres consubstanciam as regras que estão sendo enunciadas quando se fala em colaboração no processo.**” MITIDIERO, Daniel. A colaboração como norma fundamental do novo processo civil brasileiro. **Revista do Advogado – O novo Código de Processo Civil**, São Paulo: AASP, n. 126, p. 47-52, 2015. p. 50.

²⁵² “El caso, para el juez y para la ciencia jurídica, es esencialmente un acontecimiento problemático que plantea la cuestión de cómo responder al mismo, de cómo resolverlo en términos jurídicos. Para el derecho, por tanto, el caso no es algo que deba ser simplemente registrado, sino algo que debe ser resuelto. La resolución viene exigida por la existencia del problema. Como sucede con todos los problemas, también los problemas jurídicos deben ser ‘comprendidos’”. ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**: leys, derechos, justicia, Trad. de Marina Gascón, Madrid: Editorial Trotta, 2011. p. 136.

²⁵³ FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva: quatro conferências sobre a structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 29-30.

²⁵⁴ “Nas palavras de Ada Grinover ‘ação é o direito (ou poder) de ativar os órgãos jurisdicionais, visando a satisfação de uma pretensão. A jurisdição é inerte e, para sua movimentação, exige a provocação do interessado. É a isto que se denomina princípio da ação: *nemo iudex sine actore*’”. MOREIRA, Jairo Cruz. **A intervenção do Ministério Público no processo civil à luz da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 104.

jurídico institui e modela a ação, como poder de exigir do Estado o exercício da jurisdição.²⁵⁵

A imparcialidade, a observância do contraditório e a denominada inércia do juiz são garantias de validade de um processo judicial, sendo uma forma de autocontenção, a fim de que o membro do Poder Judiciário possa exercer sua função jurisdicional típica da melhor maneira e em prol da sociedade.

Na sociedade contemporânea e de consumo,²⁵⁶ devido ao fenômeno da massificação, as ações, cada vez mais, assumem caráter coletivo, de modo que o aparato jurídico deve se aproximar das demandas da sociedade, a fim de recuperar o sentido e a congruência²⁵⁷ do processo público.

Diante disso, presente a ampliação da legitimação para agir na tutela do interesse público, encontrando-se o Ministério Público em uma posição diferenciada em relação aos demais legitimados, compete ao Poder Judiciário dirimir conflitos que se apresentem em relação aos direitos sociais garantidos constitucionalmente e a serem implementados por meio de políticas públicas, ante a omissão dos demais Poderes constituídos ou mesmo a ineficiência de políticas públicas, e ainda diante da necessidade de reestruturação de grandes organizações ou instituições, o caso passa a se mostrar complexo e policêntrico, a demandar soluções de caráter público, conforme explica Marcella Ferraro:

Isso é enfatizado em razão de que o processo coletivo-estrutural aqui pensado não trabalha somente, por exemplo, com questões ligadas a políticas públicas. O que parece, todavia, é que o público é mais amplo e que aquela separação entre público e privado já não é (caso antes tenha sido) nítida, e o público vai além do estatal. Quando se está diante de um caso estrutural, de uma violação estrutural de direitos, tal cisão torna-se basicamente irrealizável. Se ela ainda é possível, o caráter estrutural e policêntrico dos problemas exige que sejam considerados públicos.²⁵⁸

²⁵⁵ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros. 2013. p. 91.

²⁵⁶ “A sociedade de consumo tem como base de suas alegações a promessa de satisfazer os desejos humanos em um grau que nenhuma sociedade do passado pôde alcançar, ou mesmo sonhar, mas a promessa de satisfação só permanece sedutora enquanto o desejo continua insatisfeito, mais importante ainda, quando o cliente não está *‘plenamente satisfeito’* - ou seja, enquanto não se acredita que os desejos que motivaram e colocaram em movimento a busca da satisfação e estimularam experimentos consumistas tenham sido verdadeira e totalmente realizados”. BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008. p. 63.

²⁵⁷ ALVIM, Arruda. Ação civil pública: sua evolução normativa significou crescimento em prol da proteção às situações coletivas. In: MILARÉ, Édís (coord.). **A ação civil pública após 20 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 73.

²⁵⁸ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Curitiba: UFPR, 2015. p. 37.

Na condução do processo coletivo com características complexas e que visa a implementação de políticas públicas ou a modificação de valores sociais ou de grandes organizações e instituições públicas ou privadas, como o processo estrutural, o papel do juiz é de incentivo e controle, sendo evidentes as “virtudes passivas”. O magistrado pode atuar de maneira dialógica, incentivar e auxiliar as partes, sendo permitido o auxílio de técnicos, considerado o caráter multidisciplinar de tais processos. Há o incentivo à participação da população interessada na solução do problema, e esta participação pode ocorrer em Juízo, com a admissão, por exemplo, dos *amici curiae*.

Nessa perspectiva, o magistrado deve incentivar a utilização de instrumentos autocompositivos e analisar a validade das convenções processuais entre as partes, a fim de que não modifiquem o procedimento estatal.²⁵⁹ Ademais, presente a cooperação, assim explicada por Alexandre Câmara:

O princípio da cooperação deve ser compreendido no sentido de que os sujeitos do processo vão “co-operar”, operar juntos, trabalhar juntos na construção do resultado do processo. Em outros termos, os sujeitos do processo vão, todos, em conjunto, atuar ao longo do processo para que, com sua participação, legitimem o resultado que através dele será alcançado. Só decisões judiciais construídas de forma participativa por todos os sujeitos do contraditório são constitucionalmente legítimas e, por conseguinte, compatíveis com o Estado Democrático de Direito.²⁶⁰

No caso das ações civis públicas objeto desta pesquisa, o magistrado conduziu os processos de maneira dialógica e com a participação da população, representada pelos *amici curiae* admitidos em Juízo, e presente a flexibilização procedimental, haja vista que decisões eram revistas ou readequadas no intuito de alcançar os objetivos propostos nas ações coletivas, conforme mencionado no Capítulo 4.

Visando a implementação de políticas públicas e a reestruturação de grandes organizações e instituições por meio de ações coletivas, o Código de Processo Civil brasileiro pode dispor de instrumentos capazes de auxiliar no alcance da paz social como fim do processo conduzido pelo magistrado, tendo como auxílio a dogmática do processo estrutural, temática objeto de análise no item seguinte.

²⁵⁹ “Encarar o processo civil como uma comunidade de trabalho regida pela ideia de colaboração, portanto, é reconhecer que o juiz tem o dever de cooperar com as partes a fim de que o processo civil seja capaz de chegar efetivamente a uma decisão justa, fruto de um diálogo efetivo, mais franco, aberto e ponderado (arts. 6º, 7º, 9º e 10)”. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2. p. 79.

²⁶⁰ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2019, p. 9.

5.2 A busca da implementação das políticas públicas urbanísticas e ambientais por meio das ações civis públicas ajuizadas e a efetividade das decisões judiciais

Devido aos graves problemas urbanísticos e ambientais ocorridos na cidade de Águas Claras ao longo de décadas, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ajuizou as ações civis públicas objeto desta pesquisa.

Conforme análise no Capítulo 4, as referidas ações civis públicas, objeto desta pesquisa, não se caracterizam, diante de suas causas de pedir e pedidos dispostos na petição inicial, como processos estruturais, mas no deslinde das ações conduzidas pelo magistrado, ocorrentes características do processo estrutural.

Um primeiro ponto que remete aos processos estruturais é o contraditório ampliado, haja vista que a figura do *amicus curiae* esteve presente, inclusive com intimação, pelo magistrado, de um técnico, professor universitário com notório conhecimento sobre implantação de parques, tema objeto da ação civil pública, sem qualquer interesse jurídico na causa, mas que poderia com seu conhecimento auxiliar o Juízo no deslinde da ação, cabendo, contudo, afirmar que não houve, por parte do técnico, manifestação nos autos ou mesmo justificativa para o não comparecimento. O magistrado, ainda, em decisão na tutela provisória, afirmou a possibilidade de participação de outras associações de moradores, além da AMAAC, admitido o seu ingresso como *amicus curiae*, de conselhos comunitários ou entidades de defesa do meio ambiente que tivessem interesse direto ou reflexo na questão posta nos autos e que desejassem, em alguma medida, cooperar com o processo.

Ressalte-se que associações de comerciantes de Águas Claras requereram o ingresso na ação coletiva da implantação de parques como *amici curiae*, tendo o magistrado determinado que esclarecessem o interesse jurídico para o ingresso, o que não foi atendido pelas mencionadas associações. Em razão disso, não foram admitidas como *amici curiae*.

Essa decisão do magistrado, aparentemente, está em contradição com o julgado do TJDFT que alegou não ser necessário o interesse jurídico na causa para o ingresso do *amicus curiae* (Acórdão 914535), no caso do técnico com notório saber jurídico sobre o tema, que, todavia, não atendeu ao pleito judicial de comparecimento. Segundo trecho da fundamentação do acórdão mencionado, o interesse jurídico consistiria na comprovação da “influência que o deslinde do processo poderá ter sobre uma relação jurídica do interveniente”.

Dessa forma, as associações de comerciantes poderiam, em alguma medida, ainda que com pontos aparentemente contrários à proteção do meio ambiente, contribuir para o deslinde da lide, mesmo que provavelmente trouxessem ao Juízo argumentos econômicos referentes às atividades exercidas, fundamentando o seu interesse jurídico na causa, ao contrário do *amicus curiae* que, conforme entendimento no acórdão citado, não necessitaria comprovar tal interesse jurídico.

Como já mencionado no Capítulo 3, o contraditório ampliado em um processo estrutural conta com a efetiva participação das partes e da população interessada na solução do problema em um sistema dialógico e colaborativo, capaz de influenciar decisões judiciais.

No caso concreto da ação civil pública relativa à implantação de parques originalmente previstos no plano urbanístico da cidade de Águas Claras, verificou-se que, em algumas decisões foi levado em consideração pelo magistrado pleito da AMAAC que, ao que se percebeu, fiscalizava a limpeza e a manutenção das áreas destinadas aos Parques Sul e Central. Quanto aos pleitos do Coletivo Hortas Comunitárias Públicas de Águas Claras sobre a possibilidade de hortas comunitárias e preservação de árvores frutíferas nos parques a serem implantados, nada foi mencionado em decisões ou mesmo na sentença. Este coletivo era parceiro do ICONS, também admitido como *amicus curiae*, que requereu a sua exclusão como alegando não possuir mais interesse na causa.

Ressalta-se, ainda, a participação intensa da comunidade em audiência pública para apresentação dos projetos dos parques, convocada pelo Distrito Federal e TERRACAP em obediência ao acordo entre as partes homologado em Juízo. O acordo foi bem conduzido em audiência pelo magistrado, em seu papel de incentivo e controle, e manifesto o princípio da cooperação, uma que as partes aduziram sobre fatos, dúvidas e práticas necessárias para a solução do problema como, por exemplo, os prazos para obediência ao determinado.

Quanto à ação civil pública referente ao licenciamento ambiental corretivo e, ainda que realizadas audiências conjuntas, não houve efetiva participação da população ou demonstração de interesse na causa, percebendo-se inúmeros aspectos burocráticos por parte dos entes legitimados passivos para a solução do problema.

Um segundo ponto no deslinde das ações coletivas que remete ao processo estrutural foi a maleabilidade ou a flexibilização procedimental. Conforme já mencionado no Capítulo 3, traz a ideia de causa de pedir dinâmica, que é uma quebra de paradigma do litígio clássico bipolar, na expressão de Abram Chayes. Dentro desse contexto, há a possibilidade de que a causa de pedir e o pedido possam ser modificados, tendo-se como base o princípio da cooperação, em que partes e interessados cooperam para o melhor deslinde da causa. Foi o

que ocorreu na ação civil pública dos parques, em que sugestões, práticas possíveis para a manutenção ou implantação das áreas dos parques Sul e Central foram colocadas em Juízo, e no dispositivo da sentença o magistrado enfatizou que, para a implantação dos parques, deveriam os réus prosseguir “nos atos iniciados ao longo do processo”, atos iniciados em caráter dialógico e com a contribuição dos *amici curiae* em certa medida.

Como mencionado nesta pesquisa, em ações coletivas, mormente naquelas com o viés estrutural, pode ocorrer a flexibilização do princípio da congruência, que encontra respaldo nos artigos. 141 e 492, do CPC, com vistas à tutela justa e efetiva do direito material:

Deste modo, nos termos dos dispositivos legais citados, nas sentenças e decisões de mérito que reconheçam a exigibilidade da obrigação de fazer, não fazer ou entregar coisa, “verificando que a ordem requerida não é a mais adequada, o juiz pode tomar providências diversas para a obtenção do bem da vida pretendido” (DIDIER; BRAGA; OLIVEIRA, 2018, p. 422), ou seja, “o juiz está autorizado, desde que respeitados os limites da obrigação originária, a impor o fazer ou não fazer mais adequado à situação concreta que lhe é apresentada para julgamento” (MARINONI, 2000, p. 120).²⁶¹

Nessa linha, diante de um rigorismo processual civil, a causa de pedir e os pedidos em um processo com a lógica bipolar não poderiam ser alterados após a citação, salvo acordo com o réu.²⁶² A mencionada regra de estabilização da demanda pressupõe a garantia do contraditório e da ampla defesa.²⁶³

Dessa maneira, a causa de pedir e o pedido postos na petição inicial não poderiam ser modificados, sob pena de possível ocorrência da falta de segurança jurídica²⁶⁴ e de ofensa ao princípio do contraditório.²⁶⁵

²⁶¹ FARQUI, Thomaz Corrêa. **Princípio da congruência e ação civil pública**. p. 22. Disponível em: <https://www.pucsp.br/tutelacoletiva/download/artigo-principio-da-congruencia.pdf>. Acesso em: 26 out. 2019

²⁶² THEODORO JR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento**. 55. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. v. 1. p. 343.

²⁶³ “Atualmente, tendo em vista o desenvolvimento da dimensão substancial do princípio do contraditório, pode-se dizer que eles se fundiram, formando uma amálgama de um único direito fundamental. *A ampla defesa corresponde ao aspecto substancial do princípio do contraditório*”. DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 100.

²⁶⁴ “*Segurança jurídica*, referindo-se à ordem jurídica no sentido subjetivo (não confundir com segurança jurídica no sentido de ordem jurídica, isto é, no sentido objetivo, cf. nosso Rechtssicherheit und innerliche Ordnung. *Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft*, 17, 1 s), é a segurança, que têm as pessoas, quanto à aquisição, modificação, eficácia e extinção dos direitos, principalmente no trato com as outras pessoas (sem se excluir que a segurança no trato se choque, de algum modo, com a segurança do direito de outros)”. MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. Campinas: Bookseller, 1999, p. 193.

²⁶⁵ “O princípio do contraditório é reflexo do princípio democrático na estruturação do processo. Democracia é participação, e a participação no processo opera-se pela efetivação da garantia do contraditório. O princípio do contraditório deve ser visto como exigência para o exercício democrático de um poder. O princípio do contraditório pode ser decomposto em duas garantias: participação (audiência, comunicação, ciência) e

Todavia, diante do novo modelo de processo civil constitucional,²⁶⁶ e à luz da teoria do processo estrutural, afigura-se perfeitamente possível que o direito material em uma ação coletiva seja preservado em sua essência ocorrendo a flexibilização quantos aos procedimentos processuais, em uma demanda com contornos estruturais,²⁶⁷ que envolvem políticas públicas, como, por exemplo, as ações civis públicas ajuizadas, com destaque para a ação civil pública para implantação dos parques Sul e Central em Águas Claras. Nas ações, conforme mencionado no Capítulo 4, percebe-se a ocorrência da flexibilização procedimental, na medida em que decisões eram revistas ou readequadas ou mais bem esclarecidas, visando uma melhor solução para o problema.

Um terceiro ponto que pode ser elencado no tocante às características presentes do processo estrutural nas ações coletivas ajuizadas é o aspecto da tutela diferenciada.

Sobre a tutela diferenciada, os pedidos nas ações civis públicas foram elaborados com a lógica bipolar do CPC de 1973, e seu desenvolvimento ocorreu sob a lógica do processo constitucional do CPC de 2015. Assim, caberia cogitar a participação da população destinatária da política pública por meio de consultas, reuniões setoriais e audiências públicas e ainda a possibilidade de acordo com os legitimados passivos, com pedido de designação de audiência de conciliação na petição inicial, sem olvidar a possibilidade da flexibilização procedimental, tendo em vista que novas decisões poderiam ser tomadas ou readequadas para solucionar o problema.

Na tutela antecipada das ações civis públicas ajuizadas pelo MPDFT, os pedidos foram deferidos em sua integralidade. Neste ponto, cabe ressaltar que não foram levadas em conta as consequências da decisão, que poderiam inclusive inviabilizar o funcionamento da companhia imobiliária TERRACAP, e foram decisões adotadas sem diálogos institucionais.

Nesse contexto, o art. 20 da LINDB, considerado uma inovação legislativa no ano de 2018, ressalta a necessidade da observância das consequências de uma decisão judicial e,

possibilidade de influência na decisão.” DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 91-92.

²⁶⁶ “A Constituição age sobre o processo, garantindo-lhe os princípios básicos, para que o processo possa, depois, atuar convenientemente os preceitos e garantias que ela própria contém e que projeta sobre todo o ordenamento jurídico”. DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros. 2013. p. 46.

²⁶⁷ LINHARES, Gustavo de Carvalho. **A possibilidade de alteração do pedido de da causa de pedir após a estabilização da demanda no âmbito dos juizados especiais cíveis**. Brasília: IDP, 2017. p. 38.

neste ponto, incentivador do diálogo entre as partes em uma ação judicial, objetivo em consonância com a teoria do processo estrutural.

Conforme mencionado no Capítulo 3, em um processo estrutural, as decisões são prospectivas, voltadas para o futuro, e nas ações civis públicas ajuizadas não houve um plano de mudanças quanto a práticas existentes, como a burocracia, percebida na ação civil pública do licenciamento corretivo, ou efetivo monitoramento por parte do Juízo e do Ministério Público quanto à manutenção das áreas destinadas aos Parques Sul e Central.

Uma questão não ocorrente nestas ações civis públicas ajuizadas foi a do ativismo judicial, tema tratado no capítulo 2 desta pesquisa. O autor Lenio Streck,²⁶⁸ utilizando-se das lições de Herbert Hart, explica o que seria o ativismo judicial, e exemplifica que, em uma partida de futebol, conforme regras, o árbitro poderá marcar pênalti se um jogador é derrubado na pequena área em frente à rede do adversário. Entretanto, se o árbitro resolve marcar um pênalti em razão de um jogador ter sido derrubado no centro do campo, a regra seria válida, pois fora dada por um árbitro, porém esta regra contrariaria a regra geral, que não se coadunaria com isso.

Assim, um Poder Judiciário que criasse normas jurídicas sem balizas para aplicá-las violaria o princípio da separação de poderes, afrontando a diferenciação entre os subsistemas do direito e da política.²⁶⁹ O autor Elival Ramos desta forma leciona sobre o tema:

Os limites substanciais a serem observados pelo Poder Judiciário no exercício de sua função típica são os referentes à atividade de interpretação e aplicação que constitui o seu cerne, a qual sempre considera o conjunto do ordenamento, seja para fixar o sentido das disposições que o integram, seja para estabelecer a adequada relação entre elas.²⁷⁰

Desse modo, quais seriam os limites para a modificação do pedido? Essa modificação pode ou não pode ser considerada como ativismo judicial? Em nome do princípio da cooperação, buscando-se efetividade de uma decisão em ação coletiva ou nos moldes do processo estrutural, seria possível essa modificação?

Para que um processo estrutural seja efetivo, e considerando almejar a mudança de práticas e instituições burocráticas e a implementação de políticas públicas, deve se considerar que essa mudança não se faz em um átimo e, devido à proposta de modificações significativas no campo concreto, demanda tempo razoável para que a sua efetividade seja

²⁶⁸ STRECK, Lenio Luiz. **Compreender direito**: desvelando as obviedades do discurso jurídico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 102-103.

²⁶⁹ SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020. p. 14.

²⁷⁰ RAMOS, Elival Silva. **Ativismo judicial**: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 142.

possível. Tais considerações perpassariam pelas decisões do juiz, que, em um litígio estrutural, assume papel central e incentivador, e suas decisões adquirem uma perspectiva regulativa, visando solucionar o problema.²⁷¹

Como exemplo de um processo estrutural com longa duração em nosso país, a ação civil pública conhecida como a ACP do carvão, ajuizada pelo Ministério Público Federal de Santa Catarina em desfavor da União, no ano de 1993, a qual dizia respeito a políticas públicas ambientais. Essa ação ainda está em trâmite, com decisões a serem cumpridas até o ano de 2020.²⁷² Dessa forma, percebe-se a complexidade que assumiu essa ação estrutural e as várias soluções inusitadas que foram exigidas para solucionar o problema.

Esse único exemplo de ação estrutural, com seus vários desdobramentos, é capaz de oferecer algumas importantes linhas para que se tenha um processo desse tipo com chances de funcionar realmente,²⁷³ e como razoável duração do processo, pode ser considerado o tempo necessário para que ocorra a efetiva modificação buscada, com resultados condizentes para as presentes e futuras gerações, não podendo, nesse contexto, ser limitado o transcurso de um processo, fixando-se prazo para a sua conclusão.²⁷⁴

As ações civis públicas que foram objeto desta pesquisa foram ajuizadas no ano de 2015 e buscou-se a implementação de políticas públicas urbanísticas e ambientais: o licenciamento ambiental corretivo e a implantação de parques na cidade de Águas Claras.

As decisões judiciais prolatadas nessas ações coletivas possuem um ponto em comum: a ocorrência da flexibilização procedimental no tocante às causas de pedir e aos pedidos e a negociação coletiva conduzida pelo magistrado, em audiências, com a observância do disposto nos arts. 20 e 21 da LINDB, com admissão do ingresso de *amici curiae* no processo, principalmente no que concerne à implantação de parques na cidade de

²⁷¹ PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoria Del Derecho de la Universidad de Palermo**, ano I, n. 2, p. 41-82, nov. 2014. p. 75. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf. Acesso em: 5 mar. 2020. p. 45.

²⁷² “Em base desses elementos, conseguiu-se elaborar vários acordos com o réus para a recuperação dos danos ambientais (19 acordos, ao todo). Em razão desses acordos, 73% das áreas terrestres atingidas passaram a contar com um cronograma de atividades para a recuperação ambiental, a ser executado até o ano de 2020”. ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 487.

²⁷³ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 487.

²⁷⁴ “O processo deve durar exatamente o tempo necessário para a outorga do direito material a quem o detém, ou seja, canalizando o tempo de espera do jurisdicionado até a efetividade da sentença, ou seja, concluindo-se que até esse momento o direito fundamental à duração razoável do processo deve irradiar seus efeitos”. JOBIM, Marco Félix. **O direito à duração razoável do processo: responsabilidade civil do Estado em decorrência da intempestividade processual**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 158.

Águas Claras, cujas manifestações tiveram certa influência em decisões judiciais, que não apresentaram caráter ativista, tendo sido adotadas em processo dialógico.

O instrumental do Código de Processo Civil e a contribuição da dogmática do processo estrutural serão objeto de análise no item que se segue.

5.3 O instrumental processual civil e a contribuição do processo estrutural

O denominado processo estrutural comporta, como visto nos capítulos anteriores, a necessidade de abertura do princípio da demanda e a permanente flexibilização procedimental diante das decisões prospectivas.

Assim, quando do ajuizamento de uma ação coletiva nos moldes do processo estrutural, afigura-se difícil para o autor de uma ação coletiva antever todos os pedidos e todas as medidas necessárias a fim de que se realize o direito material postulado em Juízo.

A mencionada abertura não importará em violações constitucionais, em parcialidade do juiz ou em ativismo judicial estrutural,²⁷⁵ haja vista que, nos processos estruturais, o magistrado deve ser bastante atuante na busca da solução do problema.

Diante das peculiaridades do caso concreto e na linha do processo estrutural, a flexibilização procedimental afigura-se necessária, tendo em vista que as dimensões de um problema complexo, posto em Juízo, serão delimitadas dentro de um plano cíclico e mais bem analisadas ao longo do tempo, podendo ser readequadas.

Paulo Mendes de Oliveira aponta como possibilidades de modificações no processo a depender dos fins propostos: “a) aquela que é efetivada para adaptar o procedimento às peculiaridades do caso concreto, que se pode designar flexibilização-adaptabilidade; e b) a alteração procedimental que pode ser feita por conveniência das partes, a fim de que o processo atenda de maneira mais ampla aos interesses dos litigantes, que se pode chamar de flexibilização-conveniência”.²⁷⁶

No processo estrutural, as duas possibilidades mencionadas podem ocorrer no caso concreto, haja vista o caráter prospectivo das decisões que são adotadas em processo

²⁷⁵ PASQUALOTTO, Victória Franco. O processo civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos: a resposta do processo estrutural. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 899.

²⁷⁶ OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo**: da rigidez à flexibilização processual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 269.

dialógico,²⁷⁷ visando a implementação de políticas públicas ou a reorganização de grandes estruturas públicas ou privadas. Segundo Paulo Mendes de Oliveira, a segurança processual se dá a partir de uma possibilidade de flexibilização: quanto mais o procedimento se mostra adaptável, maior a chance de definição dos melhores caminhos processuais.²⁷⁸

Nesse sentido, a causa de pedir e pedido em uma ação coletiva nos moldes do processo estrutural, visando uma melhor efetividade da decisão judicial, adquirem um caráter dinâmico e podem ser modificados ao longo do tempo, desde que o direito material em voga não esteja sofrendo alterações no sentido de modificação do direito a ser tutelado, o que pode vir a ser caracterizado como ativismo judicial, na medida em que se estará dispendo, por exemplo, de questões sequer pretendidas ou que tivessem alguma repercussão no processo.

No caso das ações civis públicas ajuizadas, nas petições iniciais, poderia ter sido cogitada, na causa de pedir e no pedido, a possibilidade de participação adequada,²⁷⁹ de negociação coletiva no início do desenvolvimento da lide, assim como de flexibilização no procedimento, a depender do que ocorresse no desenvolvimento da causa, tendo em vista decisões que poderiam ser adotadas, sem se olvidar das consequências de tais decisões, em conformidade com o processo civil constitucional e com a dogmática do processo estrutural.

Por sua vez, o princípio da cooperação ou da colaboração ou da comparticipação, previsto em nosso ordenamento no Código de Processo Civil em seu art. 6º,²⁸⁰ conclama os atores processuais a uma ação cooperativa para que haja uma solução justa ao caso concreto e em tempo razoável. Em um modelo cooperativo, mantém o juiz os seus poderes e atende aos deveres de cooperação no sentido de esclarecer, prevenir e auxiliar as partes²⁸¹ e terceiros interessados, como, por exemplo, os *amici curiae*. Esta cooperação deve ser realizada durante todo o desenvolvimento do processo, sem se olvidar que os deveres processuais de

²⁷⁷ “Como forma de exercício da jurisdição, ‘o processo deve ser compreendido, estudado e estruturado tendo em vista a situação jurídica material para o qual serve de instrumento’, observando as normas fundamentais do ordenamento – os valores e normas constitucionalmente estabelecidos – e servindo como espaço participativo e democrático de formação das decisões, em um modelo que, metodologicamente, se denomina como ‘processo civil cooperativo’”. RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismo de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 142.

²⁷⁸ OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo**: da rigidez à flexibilização processual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 312.

²⁷⁹ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 269-323. p. 304.

²⁸⁰ Art. 6º, do Código de Processo Civil: “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

²⁸¹ CUNHA, Leonardo Carneiro. Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coord.). **Negócios processuais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 58.

cooperação não necessariamente irão apagar as contraposições entre sujeitos,²⁸² mas, nem por isso, deve deixar de ser considerada.

Nesse contexto, os negócios jurídicos processuais são ferramentas aptas a contribuir com o desenvolvimento das ações coletivas nos moldes do processo estrutural, assim como na efetividade da prestação jurisdicional, em que o consenso prestigia as soluções negociadas, isso “tanto em relação ao direito material quanto à própria relação jurídica processual (situações jurídicas processuais e procedimento)”.²⁸³

Nas negociações coletivas que foram realizadas nas ações civis públicas objeto desta pesquisa, buscou-se a efetividade do processo, que almejava a implementação de políticas públicas urbanísticas e ambientais. Tais soluções consensuais ocorreram nas ações civis públicas conforme se infere das audiências judiciais realizadas, objeto de análise no Capítulo 4, com soluções que foram sendo adaptadas ao caso, valorizadas a consensualidade e a cooperação.²⁸⁴

Quanto à cooperação dos destinatários das políticas públicas nas ações ajuizadas, percebeu-se que ocorreu de forma mais intensa no tocante aos parques a serem implantados na cidade de Águas Claras. Quanto ao licenciamento ambiental corretivo, não se verificou uma maior participação, ainda que realizadas audiências conjuntas por determinação do magistrado.

Na condução do processo, deve o magistrado incentivar a autocomposição, fiscalizando a vontade das partes em convenções processuais, que devem estar em consonância com os ditames do Código de Processo Civil, com o possível auxílio da teoria dogmática do processo estrutural.²⁸⁵ Por seu turno, a participação da população destinatária da política pública afigura-se como interessante meio de construção coletiva, percebendo-se que uma norma construída coletivamente vem a ser mais bem aceita.

²⁸² DIDIER Jr., Fredie. **Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português**. Coimbra: Coimbra, 2010. p. 32.

²⁸³ RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismo de auxílio à efetivação de políticas públicas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 146.

²⁸⁴ RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismo de auxílio à efetivação de políticas públicas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 172.

²⁸⁵ “Em outras palavras, acreditamos que o uso mais amplo desse tipo de provimento poderia agregar uma importante peça para o nosso processo civil, criando uma via para a harmonização dos seus resultados. Trata-se de conjugar o acertamento do caso com o cenário global que permeia a jurisdição”. OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada”: decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 202.

Nos casos das ações civis públicas objeto desta pesquisa, o magistrado assim agiu, conduzindo os processos de forma a que chegassem a uma boa solução, propiciadora da implementação das políticas públicas urbanísticas e ambientais, objeto das ações coletivas.

Quanto à denominada duração razoável do processo, esta se configura como aquela que melhor atender aos fins do processo como instrumento de efetivação do direito, e um processo estrutural não se soluciona em pouco tempo ou em uma única decisão. Sobre o tempo de uma ação, exemplifica-se em nosso país a já mencionada ACP do carvão, em trâmite há mais de vinte anos, e mais recentemente, no ano de 2019, o caso da queda de barragem da empresa Vale que ocasionou imenso desastre na cidade de Brumadinho em Minas Gerais. Neste caso, por iniciativa do Ministério Público Federal, foi ajuizada uma ação civil pública nos moldes estruturais em desfavor da Agência Nacional de Mineração e da União, de autoria de Vitorelli.²⁸⁶ Nessa ação, diversas medidas estruturais foram pleiteadas, sendo inclusive mencionado o plano cíclico a ser seguido.

Conforme apreciado, a dogmática do processo estrutural pode efetivamente colaborar para o aperfeiçoamento de práticas judiciais em ações coletivas em políticas públicas ou que objetivem a reestruturação de grandes organizações e instituições, em nosso ordenamento jurídico. No entanto, conforme o magistério de Desirê Bauermann,²⁸⁷ a utilização do processo estrutural encontraria objeções como: a) vedação, pelo princípio da separação de poderes, da ingerência do Poder Judiciário na seara própria dos Poderes Legislativo e Executivo; b) inexperiência do magistrado no desenvolvimento de políticas públicas que normalmente exigem amplo conhecimento técnico; c) necessidade de se levar em consideração as políticas públicas traçadas pelos Poderes Legislativo e Executivo; d) custo da implementação da medida a ser arcado por toda a sociedade; e) a raiz dos problemas a serem afastados pode ser determinante para que a medida judicial não atinja na prática seus objetivos.

Todas essas objeções fazem parte do problema a ser solucionado em um processo estrutural e, assim, pode-se perceber que a condução de uma ação coletiva, que tem em seu cerne a busca da efetividade de uma garantia de um direito social a ser implementado por meio de políticas públicas ou a reestruturação de grandes organizações e instituições, exige, além das mencionadas “virtudes passivas”, a colaboração entre as partes, em movimento dialógico; a possibilidade de participação da sociedade de várias formas, inclusive com o

²⁸⁶ Ação Civil Pública n. 1005310-84.2019.4.01.3800 (PJe). Ministério Público Federal. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp_anm_uniao-1. Acesso em: 27 dez. 2019.

²⁸⁷ BAUERMAN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 293-295.

ingresso de *amicus curiae* em Juízo; a flexibilização procedimental, tendo em vista as decisões prospectivas inerentes ao processo estrutural; e, ainda, a observância do disposto nos arts. 20, 21 e 23 da LINDB, no sentido de se visualizar as consequências de uma decisão judicial e de que várias decisões podem ser tomadas para solucionar o problema objeto do processo estrutural, nem por isso tais decisões terão um caráter ativista, contrário ao Estado Democrático de Direito.

Ainda sobre as possíveis dificuldades advindas do processo estrutural, apropriadas as observações de Vitorelli:²⁸⁸

Além das implicações políticas, alguns estudos lançaram dúvidas pertinentes sobre a eficácia dos esforços para se produzir mudança social por intermédio de processos judiciais. Joel Handler analisou trinta e cinco casos no Judiciário federal americano, encontrando tanto experiências de sucesso como de fracasso, este geralmente relacionado não à definição dos novos parâmetros desejados, mas aos obstáculos concretos para a sua implementação. Quando muitas modificações são necessárias, em toda a dimensão da estrutura burocrática da instituição, existe maior risco de que a decisão seja ineficaz.

Um processo estrutural traz um problema complexo e policêntrico a ser solucionado, e essa solução não será simples ou realizada em curto espaço de tempo. Vitorelli, na observação acima, adverte que, sendo muitas as modificações necessárias, há o risco de que decisões adotadas possam se tornar ineficazes. Contudo, em nossa sistemática, possível a aplicação do art. 23 da LINDB, que traz a perspectiva de um regime de transição ou as “decisões em cascata”, citadas por Sergio Arenhart, em que se delimita o problema e as possíveis decisões para saná-lo, que podem, com o tempo, ser modificadas.

A aplicação desse artigo, assim como dos arts. 20 e 21 da LINDB, pode servir como fator de auxílio para que a grande reestruturação de uma organização ou instituição e a implementação de uma política pública venham a ser realizadas mediante um plano eficaz, ainda que complexo e a demandar as modificações necessárias com caráter prospectivo e em perspectiva dialógica.

Um processo não é um fim em si mesmo,²⁸⁹ e sua leitura deve ser feita em consonância com a Constituição, na busca de um processo justo, afigurando-se como um

²⁸⁸ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 269-323. p. 278.

²⁸⁹ “O caráter instrumental do processo exige antes de tudo que ele se adapte às exigências de cada um dos direitos sob o risco de se tornar ineficaz, pois o instrumento que não serve ao seu fim acaba por tornar-se inútil”. LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do processo estrutural. In: JAYME, Fernando Gonzaga;

instrumento eficiente, contrário ao rígido formalismo, que visa obter um resultado coerente com as normas constitucionais.²⁹⁰

Nos casos das ações civis públicas objeto desta pesquisa, a busca da efetividade das decisões judiciais é percebida na colaboração das partes e no auxílio dos terceiros interessados, apresentando o magistrado papel dinâmico e coerente com um processo justo.

A dogmática do processo estrutural, com suas inovações, vem trazer novas luzes em relação aos conflitos jurisdicionais em políticas públicas e aos casos de reestruturação de grandes organizações e instituições, podendo ser vislumbrada a efetiva prestação jurisdicional em prol da sociedade.

Nesse sentido, assim explica Fabio Lima Quintas:

Com esse espírito, estamos vivenciando, nos últimos anos, uma profunda mudança sobre a forma como vemos a gestão dos conflitos pelo Poder Judiciário que, ousado dizer, tem modificado nossa prática constitucional e processual de modo tão intenso que antigos referenciais teóricos estão perdendo o seu usual sentido descritivo e normativo. As mudanças que por essa razão se operaram no sistema jurídico acarretaram uma ruptura com a forma tradicional de compreender o acesso à jurisdição e o processo, a exigir dos juristas uma nova reflexão sobre a jurisdição e sobre a teoria geral do processo.²⁹¹

O processo civil constitucional, com o auxílio da dogmática do processo estrutural, pode vir a trazer melhores soluções para problemas complexos que se materializam em ações coletivas e, assim, alcançar o objetivo da efetiva modificação de práticas, com a reestruturação de grandes organizações e instituições ou a implementação de políticas públicas garantidoras de direitos sociais previstos constitucionalmente, exercendo o Poder Judiciário, nesse sentido, papel primordial de mudanças sociais.

MAIA, Renata C. Vieira; REZENDE, Ester C. G. Norato; LANA, Helena (org.). **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**: avanços, desafios e perspectivas. Belo Horizonte: Del Rey, 2017. p. 11.

²⁹⁰ FRANCO, Marcelo Veiga. Dimensão dinâmica do contraditório, fundamentação decisória e conotação ética do processo justo: breve reflexão sobre o art. 489, § 1º, IV, do novo CPC. **Revista de Processo – RePro**, v. 247, p. 105- 136, set. 2015. p. 14 .

²⁹¹ QUINTAS, Fábio Lima. Para que um novo Código de processo civil?: uma reflexão sobre os novos contornos da função jurisdicional. **Revista de Processo – RePro**, São Paulo, v. 41, n. 256, p. 295-316, jun. 2016.

5.4 Considerações finais

Um processo coletivo não é um fim em si mesmo, busca a solução de conflitos e, assim, o alcance da paz social. O juiz, como representante do Poder Judiciário, além das “virtudes passivas” na condução de uma ação coletiva, tem a tarefa de incentivo e orientação no processo, devendo primar pela cooperação entre as partes e pela possível participação da população destinatária da política pública, objeto de uma ação coletiva, por meio dos *amici curiae* e de outros meios viabilizadores da participação.

A flexibilização procedimental também é um ponto de auxílio no deslinde de uma lide nos moldes estruturais, na medida em que se busca a solução de um problema complexo com múltiplos interesses envolvidos, a ensejar a dinamicidade do pedido e da causa de pedir.

No caso das ações civis públicas objeto desta pesquisa, o ingresso dos *amici curiae* e a consideração de suas manifestações nas decisões judiciais foi um ponto favorável, assim como o incentivo do magistrado à participação popular. As soluções negociadas entre as partes, o incentivo à cooperação e a adoção da flexibilização procedimental foram também pontos de destaque na condução do processo pelo magistrado, almejando-se, assim, a busca da efetividade da tutela, diante do impacto que medidas estruturantes poderiam causar no meio social.

Essas ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios auxiliaram na análise da eficácia dos instrumentos processuais civis e da possibilidade da contribuição da dogmática do processo estrutural em nosso ordenamento jurídico.

CONCLUSÃO

No Brasil, apesar das promessas contidas na Constituição Federal de 1988, ainda não se estão plenamente garantidos direitos sociais que podem ser veiculados por meio de políticas públicas, artefatos propícios ao combate à desigualdade, e um dos campos para esse combate é o campo jurídico, materializado no Poder Judiciário.

As políticas públicas, veiculadoras dos direitos sociais previstos constitucionalmente, são campo próprio dos Poderes Legislativo e Executivo, cuja ausência ou ineficiência dão ensejo à judicialização da política pública. Em nosso país, inúmeras ações individuais e coletivas, que têm em seu cerne políticas públicas, são ajuizadas tendo em vista a ausência ou a ineficiência apresentadas. Nesse sentido, a ação coletiva se mostra como o campo propício para a materialização dos direitos sociais, sendo o Ministério Público o legitimado principal na defesa da sociedade. Contudo, o campo processual civil tradicional apresenta limitações no que concerne ao desenvolvimento e à efetividade de decisões judiciais que lidam com políticas públicas.

Diante disso, surge o campo propício para a utilização da dogmática do processo estrutural, originária do direito norte-americano e viabilizadora de reflexões e de mudanças sociais. Nos anos 1950 do século XX, o julgamento, pela Suprema Corte norte-americana, do caso *Brown x Board of Education of Topeka* trouxe a lume a litigância estrutural, expressão cunhada pelos estudos de Owen Fiss e Abram Chayes, e nessa decisão paradigmática foi reconhecido um problema: a segregação racial em escolas norte-americanas e, em um segundo momento, a Corte *Warren* determinou as medidas que deveriam ser tomadas para estancar o problema. O caso não se configurou como um caminho simples ou com decisões únicas, cabendo ressaltar que as decisões tomadas para implementar o julgado foram consideradas como ativistas, no sentido de o Poder Judiciário se imiscuir nas funções típicas dos Poderes Legislativo e Executivo.

O processo estrutural, propiciador de reformas de grandes instituições e organizações e à busca da implementação de políticas públicas, traz em sua essência a necessidade da cooperação ou colaboração entre as partes, assim como uma boa medida de flexibilização procedimental, tendo em vista que, por sua própria mutabilidade, a causa de pedir e o pedido adquirem novos contornos em termos dinâmicos, e o magistrado, em campo dialógico com as partes, pode especificar e delimitar quais medidas seriam as mais adequadas para solução do problema colocado em Juízo. O processo estrutural ainda conta com a participação

potenciada da população envolvida, a ser efetivada por diversos meios, entre eles o ingresso em Juízo do *amicus curiae*, com a proposta de manifestações capazes de influenciar decisões judiciais.

Sendo assim, o Poder Judiciário e o Ministério Público, agentes legitimados principais na defesa da sociedade, possuem papel primordial em tal desiderato. Esta pesquisa teve como intuito a apuração de dados que possam servir como estudo para a melhoria e o aprimoramento das práticas processuais civis em litígios coletivos envolvendo políticas públicas, sendo aptas para tal fim as disposições existentes no Código de Processo Civil e a dogmática norte-americana do processo estrutural.

Também discutiu de que modo as reformas estruturais propostas pela Suprema Corte norte-americana marcaram o início do processo estrutural. É certo que tais mudanças vieram no decorrer do tempo, mas foi imperioso que tenha se dado o momento de início que, de certa maneira, pôde contar com o pressuposto do processo estrutural em participação potenciada.

Essa apresentação se mostra relevante no sentido de que o processo civil brasileiro abarca situações que possuem a complexidade de um processo estrutural, podendo não ser necessária uma normatização pelo Poder Legislativo nesse sentido, mas nem por isso necessária se mostra a normatização pelo Poder Legislativo quanto a este, correndo-se o risco, acaso ocorra a normatização, de um engessamento quanto à utilização do processo estrutural, que é complexo e policêntrico, a demandar decisões prospectivas com uma boa medida de flexibilização procedimental, cooperação e atenção às consequências das decisões.

Todavia, é certo que ainda surgem questionamentos, tais como: é realmente necessário um processo estrutural nos moldes das *injunctons* norte-americanas diante da sistemática existente no processo civil brasileiro? Seria possível a modificação estrutural de instituições e práticas? A implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário e sem diálogos institucionais seria viável? Como se comportaria a sociedade brasileira diante de um processo estrutural a demandar modificações?

Porém, apesar de tais questionamentos, a judicialização da política é algo corriqueiro em nosso país e decorre da democratização moldada com o advento da Constituição Federal de 1988, garantidora de direitos sociais. Esta judicialização tem impactos econômicos e sociais, estando o Poder Judiciário em campo próprio dos Poderes Executivo e Legislativo, criadores das políticas públicas, e sua atuação é muitas vezes questionada e tachada de ativista.

A boa condução de uma ação civil pública que almeja a implementação de uma política pública ou a reestruturação de grandes organizações e instituições pede, além das

“virtudes passivas” do ativismo judicial, a abertura para a cooperação e para a flexibilização procedimental, em conformidade com o disposto no Código de Processo Civil, com o possível auxílio da categoria dogmática do processo estrutural. A participação da população interessada pode servir como vetor de auxílio na busca da melhor solução para o problema.

Quanto às ações civis públicas do licenciamento ambiental corretivo e da implantação de parques na cidade de Águas Claras ajuizadas pelo MPDFT e objeto desta pesquisa, a flexibilização procedimental esteve presente, assim como a participação da população por meio de *amici curiae* que tiveram alguma influência na fundamentação de decisões. A negociação coletiva, existente a colaboração ou cooperação, foi conduzida pelo magistrado de forma incentivadora e fiscalizadora das convenções processuais, na busca da implementação das políticas públicas urbanísticas e ambientais objeto das ações civis públicas. O conhecimento sobre a dogmática do processo estrutural pôde auxiliar, em certa medida, na solução do caso concreto, que teve uma adequada prestação jurisdicional dentro da visão do processo estrutural, em consonância com alguns dos seus elementos e princípios.

As duas ações civis públicas, objeto desta pesquisa, são um exemplo da judicialização da política pública em nosso país e foram ajuizadas em conformidade com o modelo processual civil brasileiro disposto no CPC/73. De fato, poderiam as ações civis públicas ter apresentado melhores resultados desde o seu início se, na petição inicial, na causa de pedir e nos pedidos, tivesse sido realçada a possibilidade de flexibilização procedimental, ou mesmo do negócio jurídico processual em método dialógico conduzido pelo magistrado, podendo essas nuances serem vistas até mesmo como instrumento de correção e, inclusive, em perspectiva futura, uma vez que as ações coletivas que envolviam políticas públicas – sem se olvidar das consequências das decisões judiciais e da possibilidade de decisões prospectivas em harmonia com os arts. 20, 21 e 23 da LINDB. Assim como também poderiam possivelmente contar com uma melhor aceitação social se houvesse a possibilidade de participação da população destinatária da política pública, que foi ouvida por meio dos representantes de associações e dos *amici curiae*, mas não teve influência efetiva quando do julgamento das ações, algo recorrente em nossos Tribunais.

Faz-se importante lembrar que o processo estrutural permite novas aplicabilidades em face dos litígios que envolvam políticas públicas ou a reestruturação de grandes organizações e instituições, existindo a possibilidade de mudança de práticas e de estruturas sociais. É um enorme desafio que se apresenta, mas com o engajamento dos atores do campo jurídico, poderá ser vislumbrada e alcançada a melhor solução para um problema estrutural que aflige toda uma sociedade.

Conclui-se que o processo civil brasileiro oferece instrumentos aptos para o deslinde das ações civis públicas objeto desta pesquisa e que a teoria do processo estrutural pode servir como vetor e auxílio, uma vez que possui instrumentos que podem indicar como outras ações coletivas podem ser ajuizadas, objetivando a solução de problemas e efetivas mudanças sociais, no campo próprio da atuação do Poder Judiciário, sem invadir a esfera de atuação dos outros Poderes.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. [livro eletrônico]

ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo: diálogos entre discricionariedade e democracia. **Revista de Processo**, v. 242, p. 21-47, abr. 2015.

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

ALBUQUERQUE, Mariana Z. Alves. **A lógica da produção do espaço de Águas Claras na reprodução do capital no Distrito Federal**. São Paulo: USP, 2009.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVES, Sandra Mara Campos; RAMOS, Edith Maria Barbosa; DELDUQUE, Maria Célia. Decretação de lockdown pela via judicial: medida (des)necessária?. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000600502&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 ago. 2020.

ALVIM, Arruda. Ação civil pública: sua evolução normativa significou crescimento em prol da proteção às situações coletivas. In: MILARÉ, Édís (coord.). **A ação civil pública após 20 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 73-84.

ANDRADE, Rivail Vanin. **O processo de produção dos parques e bosques públicos de Curitiba**. Curitiba: UFPR, 2001.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2014.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo – RePro**, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p.799-824.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 475-492.

ARZABE-MASSA, Patrícia Helena. Conselho de direitos e formulação das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Pólis**, São Paulo, 2001. (Cadernos Pólis, 2)

AVELINO, Murilo Teixeira. A posição do magistrado em face dos negócios jurídicos processuais – já uma releitura. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coord.). **Negócios processuais**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “ciência do Direito” e o “direito da ciência”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 17, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/836/595>_Acesso em: 14 abr. 2020.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Trinta anos da Constituição: a República que ainda não foi. *In*: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (coord.). **A República que ainda não foi**: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 35-53.

BATISTA, Roberto Carlos. Ambiente e saúde: direitos humanos fundamentais interdependentes. *In*: THEODORO, Suzi Huff; BATISTA, Roberto Carlos; ZANETI, Izabel (coord.). **Direito ambiental e desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 19-33.

BATISTA, Roberto Carlos. **Coisa julgada nas ações civis públicas**: direitos humanos e garantismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BATISTA, Roberto Carlos. Ministério Público e movimentos sociais. **Justitia**, São Paulo, v. 188, p. 201-218, 1999.

BAUERMAN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 279-301.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadorias. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BERNARDO, Leandro Ferreira. Políticas públicas e judiciário: a necessidade de aprimoramento do sistema processual de tutela coletiva brasileiro voltado ao controle jurisdicional de políticas públicas. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 13, v. 20, n. 1, p. 250-287, jan./abr. 2019.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/art_6_.shtm. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Associação dos Magistrados Brasileiros. **Estudo da imagem do judiciário brasileiro**. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/12/ESTUDO-DA-IMAGEM-DO-JUDICIA%CC%81RIO-BRASILEIRO_REUNIA%CC%83O-29-OUTUBRO-2019_final.pdf. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Ato Normativo - 0000529-87.2016.2.00.0000**. Rel. Cons. Gustavo Tadeu Alkmim. Disponível em: [www.cnj.jus.br > InfojurisI2 > downloadDocumento](http://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/downloadDocumento). Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sumário Executivo Justiça Pesquisa – Direitos e Garantias Fundamentais**. Ações Coletivas no Brasil: temas, atores, desafios da tutela coletiva. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <http://cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/ee3f22cd4cddac54ce99ced5beeeaa91.pdf> Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação Conjunta Presi-CN n. 2, de 19 de junho de 2020**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf> . Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm Acesso em: 28 dez. 2019. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 5 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm . Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. (Código de Processo Civil). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 2 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n. 7.347, 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. (Código de Defesa do Consumidor). Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação Civil Pública n. 1005310-84.2019.4.01.3800 (PJe)**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp_anm_uniao-1. Acesso em: 27 dez. 2019.

BRASIL. **Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1846075/DF**. Segunda Turma. Rel. Min. Herman Benjamin. julgado em 03/03/2020. DJe 18/05/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1854842/CE**. Terceira Turma. Rel. Min. Nancy Andrighi. Julgado em 02/06/2020. DJe 04/06/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 601**. O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviço público. DJe 15.2.2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 709 MC/DF**. Plenário. Rel. Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em 05/08/2020. DJe n. 200, 10/08/2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão 914535**, 20150020196696AGI. 3ª Turma Cível. Rel. Des. Maria de Lourdes Abreu. Julgado em 25/11/2015. DJe 21/1/2016

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. **Ação Civil Pública n. 2015.01.1.015355-3** (PJe n. 0003157-33.2015.8.07.0018), ajuizada pelo MPDFT contra o Distrito Federal, TERRACAP e IBRAM em 12 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. **Ação Civil Pública n. 2015.01.1.015361-7 (PJe 0003158-18.2015.8.07.0018)**, ajuizada pelo MPDFT contra o Distrito Federal, TERRACAP e IBRAM em 12 de fevereiro de 2015.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no estado constitucional**: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRINKLEY, Douglas. **History of the United States**. New York: Viking, 1998.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. **Biblioteca Digital Fórum Administrativo - Direito Público - FA**, Belo Horizonte, ano 9, n. 104, out. 2009.

CABRAL, Antonio do Passo. **Convenções processuais**. Salvador: JusPODIVM, 2018.

CABRAL, Antonio do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo**: introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETTI JR, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, v. 287, p. 445-483, 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2019.

CAMELO, Yara Maciel; VASCONCELOS, Paulo Fernando Lisbôa; GUIMARÃES, Sávio Tadeu. Nosso direito a cidades sustentáveis: a preservação, o acesso e o consumo da água em Brasília. *In*: ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18, 2019, Natal – RN. **Anais** [...]. p. 13. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiianpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=814>. Acesso em: 17 fev. 2020.

CAMPANHONI, Andiara. **Implantação dos edifícios em Águas Claras - DF**: influência no desempenho térmico ambiental dos espaços abertos. Brasília, UnB, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de direito urbanístico**. São Paulo: JusPODIVM, 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Qualidade de vida e princípios do direito urbanístico. *In*: ROCHA, Lilian Rose Lemos; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli (coord.). **Urbanismo e saúde ambiental**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**: comentários por artigo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a judicialização da política**: estudos de casos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

CAVALCANTI, Lauro Pereira. **Moderno e brasileiro**: a história de uma nova linguagem na arquitetura (1930-60). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

CAVARZANI, Vinicius. **A ascensão de aspectos do *common law* no sistema processual civil brasileiro**: uma crítica à aplicação da jurisprudência e à doutrina dos precedentes judiciais. Franca: UNESP, 2015.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, 1976.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER Ada Pellegrini; DINAMARCO Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

COCCIA, Emanuele. **A vida das plantas**: uma metafísica da mistura. Florianópolis: Cultura e Barbárie, 2018.

CORRÊA, Luiza Andrade. **A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo**. São Paulo: USP, 2014.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. O processo estrutural enquanto forma de objetivação e o ativismo judicial. **Revista de Processo**, v. 297, p. 27-290, 2019.

COSTA, Lucio. **Lucio Costa**: registro de uma vivência. São Paulo: Empresa das Artes, 1995.

COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 397-421.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade?: uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, v. 7, n. 2, p. 38-68, maio/ago. 2016.

CUNHA, Leonardo Carneiro. Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro. *In*: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coord.). **Negócios processuais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 39-74.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. (Coleção Ministério Público Resolutivo)

DIDIER Jr., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

DIDIER Jr., Fredie. **Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português**. Coimbra: Coimbra, 2010.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr, Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 11. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 339-354.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, maio 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros. 2013.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. São Paulo: Malheiros, 2002.

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios PDAD 2018 Águas Claras**. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/%C3%81guas-Claras.pdf> Acesso em: 17 out. de 2019.

DISTRITO FEDERAL. Instituto Brasília Ambiental - IBRAM. **Estudo Técnico Preliminar para a criação do Parque de Águas Claras**, 2017. Disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/2017-Estudo-Tecnico-Preliminar-p-criacao-Parque-de-Aguas-Claras.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar n. 17, de 28 de janeiro de 1997**. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/lei_17_28_01_1997.pdf. Acesso em: 28 out. 2019.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar n. 803, de 25 de abril de 2009**. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=60298. Acesso em: 28 out. 2019.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar n. 90, de 11 de março de 1998**. Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Taguatinga – RA III, conforme disposto no art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/lei_complementar_-90_11031998.pdf. Acesso em: 28 out. 2019.

DUARTE, Bento Herculano; JUNIOR, Zulmar Duarte de Oliveira. **Princípios do processo civil**: noções fundamentais. São Paulo: Método, 2012.

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019.

FARQUI, Thomaz Corrêa. **Princípio da congruência e ação civil pública**. Disponível em: <https://www.pucsp.br/tutelacoletiva/download/artigo-principio-da-congruencia.pdf> Acesso em: 26 out. 2019.

FEROLLA, Bruno. **Globalização, hegemonia e periferismo e o novo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

FERRAÇO, A. A. G. **A insuficiência de integração na gestão nacional dos recursos hídricos brasileiros como óbice estrutural ao desenvolvimento sustentável**. Brasília: Universidade de Brasília, 2019.

FERRARO, Marcela Pereira. Litígios estruturais: algumas implicações da publicidade do processo. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 579-600.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Curitiba: UFPR, 2015.

FERRAZ, Taís Schilling. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões; menos protagonismo. *In*: REICHELT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2019. p. 513-526.

FISS, Owen. As formas de justiça. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 119-173.

FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva: quatro conferências sobre a structural injunction. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 25-51

FORNACIARI, Flávia H. C. **Representatividade adequada nos processos coletivos**. São Paulo: USP, 2010.

FRANCO, Marcelo Veiga. Dimensão dinâmica do contraditório, fundamentação decisória e conotação ética do processo justo: breve reflexão sobre o art. 489, § 1º, IV, do novo CPC. **Revista de Processo – RePro**, v. 247, p. 105- 136, set. 2015.

FREITAS FILHO, Roberto; MIRANDA, Alessandra. Políticas públicas e acesso à creche no Distrito Federal: atuação do poder judiciário. **Direito Público**, v. 15, n. 86, p. 198-223, mar./abr. 2019.

GAFFRON, Philine; HUISMANS, Gé; SKALA, Franz (ed.). **Ecocity: Book I – A better place to live**. Vienna: Facultas Verlags-und Buchhandels AG, 2005. Disponível em: file:///home/chronos/u-6d1778a34f9e86d67e1be30212a9529036cc25fd/MyFiles/Downloads/ecocity_book_1.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual, de acordo com as recentes reformas do CPC**. São Paulo: Atlas, 2008.

GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Salvador: UFBA, 2019.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: JusPODIVM, 2020.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. **O neoconstitucionalismo e o fim do Estado de direito**. São Paulo: USP, 2012.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais**. Curitiba: UFPR, 2015.

GONÇALVES, Edilson Santana. **O Ministério Público no estado democrático de direito**. Curitiba: Juruá, 2000.

GOTTI, Alessandra. Judicialização do direito à saúde e insuficiência dos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (coord). **Judicialização da saúde: a visão do poder executivo**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 174-202.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 423-448.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. **Os processos coletivos nos países de civil law e common law: uma análise de direito comparado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

HOLSTON, James. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

JOBIM, Marco Félix. A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do novo Código de processo civil brasileiro. In: **Processo coletivo**. DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes (coord.). Salvador: JusPODIVM, 2016. v. 8. (Coleção Repercussões do Novo CPC)

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

JOBIM, Marco Félix. **O direito à duração razoável do processo: responsabilidade civil do Estado em decorrência da intempestividade processual**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais: bases de uma possível construção. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 637-654.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações coletivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico**: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEONEL, Ricardo de Barros. *A causa petendi nas ações coletivas*. In: TUCCI, José Rogério Cruz e; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coord.). **Causa de pedir e pedido no processo civil (questões polêmicas)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 125-190.

LINHARES, Gustavo de Carvalho. **A possibilidade de alteração do pedido de da causa de pedir após a estabilização da demanda no âmbito dos juizados especiais cíveis**. Brasília: IDP, 2017.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do processo estrutural. In: JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata C. Vieira; REZENDE, Ester C. G. Norato; LANA, Helena (org.). **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**: avanços, desafios e perspectivas. Belo Horizonte: Del Rey, 2017. p. 11-20.

LUFT, Rosangela Marina. **Políticas públicas urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MACHADO, Bruno Amaral. **Ministério Público**: organização, representações e trajetórias. Curitiba: Juruá, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. O princípio da precaução e a avaliação de riscos. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (coord.). **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Carta de Curitiba e a Constituinte**. Tese apresentada ao VII Congresso Nacional do Ministério Público, pub. AMMP/Conamp, abr. 1987. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/curitibaconst.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à Justiça e o Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. **Nos bastidores do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MILARÉ, Édís. Um ordenamento jurídico para a qualidade de vida urbana. *In*: SILVA, Bruno Campos; AGRELLI, Vanusa Murta (coord). **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 37-69.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. Campinas: Bookseller, 1999.

MITIDIERO, Daniel. A colaboração como norma fundamental do novo processo civil brasileiro. **Revista do Advogado – O novo Código de Processo Civil**, São Paulo: AASP, n. 126, p. 47-52, 2015.

MOREIRA, Jairo Cruz. **A intervenção do Ministério Público no processo civil à luz da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ações coletivas na Constituição Federal de 1988. *In*: MILARÉ, Édís (coord). **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 363-374.

NEGRÃO, Ricardo. **Ações coletivas**: enfoque sobre a legitimidade ativa. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2004.

NUNES, Brasilmar Ferreira. **Brasília**: a fantasia corporificada. Brasília: Paralelo 15, 2004.

NUNES, Leonardo Silva. A certificação de processos estruturais. *In*: REICHELDT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2019. p. 323-343.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo**: da rigidez à flexibilização processual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada”: decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 177-202.

PAIVA, Verônica Belo de; LACERDA, Hiatiene Cunha. **A importância da vegetação urbana na sustentabilidade das cidades**: caso de Águas Claras-DF. Disponível em: https://caudf.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/veronicabelo_urbanismosustentavel_cau.pdf . Acesso em 31 jul. 2020.

PASQUALOTTO, Victória Franco. O processo civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos: a resposta do processo estrutural. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 869-928.

PAVIANI, Aldo. **Brasília**: a metrópole em crise – ensaios sobre urbanização. Brasília: UnB, 1989.

PEREIRA, Lucas Brasil. **Modernidade, mixofobia e a configuração do espaço público**: questões sobre civilidade em Águas Claras. Brasília: UnB, 2016.

PINTO, Henrique Alves. A condução de decisões estruturais pelo Código de processo civil de 2015: breve análise teórica e pragmática. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019.

PINTO, Henrique Alves. **O enquadramento das decisões estruturais no Código de processo civil de 2015**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PRIETO, Carlos. **A mineração e o novo mundo**. São Paulo: Cultrix, 1976. p. 78.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoria Del Derecho de la Universidad de Palermo**, ano I, n. 2, p. 41-82, nov. 2014. p. 46. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf. Acesso em: 5 mar. 2020.

QUINTAS, Fábio Lima. Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 53, n. 209, p. 31-51, jan./mar. 2016.

QUINTAS, Fábio Lima. O juiz como última instância da administração pública: o impacto do ativismo judicial na formação do direito e na função administrativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – REBEC**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 245-261, out/dez. 2011.

QUINTAS, Fábio Lima. **O mandado de injunção perante o Supremo Tribunal Federal: a reserva da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal para o suprimimento das omissões legislativas inconstitucionais**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013. [versão parcial]

QUINTAS, Fábio Lima. Para que um novo Código de processo civil?: uma reflexão sobre os novos contornos da função jurisdicional. **Revista de Processo – RePro**, São Paulo, v. 41, n. 256, p. 295-316, jun. 2016.

RAMOS, Elival Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

RODRIGUES, Luís Henrique Vieira; VARELLA, Luiz Henrique Borges. As *structural injunctions* e o direito processual brasileiro: apontamentos acerca do alcance coletivo, da participação e da executividade das medidas estruturantes no âmbito da litigância de interesse público. *In*: **Processos estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 551-577.

RODRIGUES, Marco Antonio. Aspectos processuais do controle jurisdicional de políticas públicas. *In*: REICHEL, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2019. p. 379-391.

RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismo de auxílio à efetivação de políticas públicas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 141-176.

SABELLA, Walter Paulo. O MP na Constituinte da CR/88. **Jornal Carta Forense**, 1º de julho de 2008. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/o-mp-na-constituente-da-cr88/1850>. Acesso em: 13 jun. 2020.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova**: da crítica da geografia a uma geografia crítica. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

SARAIVA, Carolina Barros. Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 209-244.

SARMENTO, Daniel. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma república inclusiva. *In*: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (coord.). **A República que ainda não foi**: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 261-280.

SCHUARTZ, Luís Fernando. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. **Revista de Direito Administrativo**, v. 248, p. 130-158, 2008.

SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

SILVA NETO, Francisco de Barros e. Breves considerações sobre os processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 325-338.

SOUSA, Nair H. B. de; MACHADO, Maria S.; JACCOUD, Luciana B. Taguatinga: uma história candanga. *In*: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília**: moradia e exclusão. Brasília: Universidade de Brasília, 1996. p. 53-79.

SOUZA, Fernando Garcia. Política educacional – Suprema Corte dos EUA: Caso *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954) – julgamento em 17 de maio de 1954. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 251-257.

SOUZA, Luiz Antônio de. A tutela jurisdicional coletiva e sua efetividade. *In*: MILARÉ, Édis (coord.). **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 535-556.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. **Compreender direito**: desvelando as obviedades do discurso jurídico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TAKAKI, Ronald. **A different mirror**: a history of multicultural America. New York: Back Bay Books, 2008.

THEODORO JR., Humberto. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do processo civil e processo de conhecimento. 55. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. v. 1.

TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 179-207.

UNESCO. **1987- O Plano Piloto de Brasília, Distrito Federal**. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/list/445>: Acesso em: 2 ago. 2020.

VALERA, Carlos Alberto. **Avaliação do novo Código florestal**: as áreas de preservação permanente – APPs e a conservação da qualidade da água superficial. Jaboticabal: UNESP, 2017.

VALERA, Carlos Alberto. Solo degradado e dano ambiental: uma análise da situação brasileira à luz das novas geotecnologias e do princípio do poluidor-pagador. *In*: GOMES, Carla Amado; LANCEIRO, Rui Tavares (coord.). **Actas do Colóquio solos contaminados, riscos invisíveis**. ICJP, 27 de novembro de 2019. Lisboa: Editor Instituto de Ciências Jurídico-Políticas; Centro de Investigação de Direito Público, 2020. p. 204-238.

VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo**: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. São Paulo: Malheiros, 2007.

VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”: antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 287-316.

VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver* e a reforma do sistema prisional no Arkansas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 501-550.

VIOLIN, Jordão. O contraditório no processo coletivo: *amicus curiae* e princípio da cooperação. *In*: **Processo coletivo**. DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes (coord.). Salvador: JusPODIVM, 2016. v. 8. (Coleção Repercussões do Novo CPC)

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. Curitiba: UFPR, 2019.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, ano 43, p. 333-369, São Paulo: RT, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 269-323.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. Curitiba: UFPR, 2015.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPODIVM, 2020.

WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa. **A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WALDRON, Jeremy. A essência da oposição ao judicial review. *In*: BIGONHA, Antonio *et. al.* **Legitimidade da jurisdição constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 93-158.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. O modelo processual cooperativo e a flexibilização procedimental. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro: ano 11, v. 18, n. 3, set./dez. 2017.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 1.

WEAVER, Russell L. The rise and decline of structural remedies. **San Diego Law Review**, 41, 2004. Disponível em: <https://digital.sandiego.edu/sdlr/vol41/iss4/11>. Acesso em: 20 nov. 2019.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2004. v. 1.

YÁZIGI, Eduardo. **Reencantamento da cidade: miudezas geográficas e devaneio**. São Paulo: Scortecci, 2013.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: leys, derechos, justicia**, Trad. de Marina Gascón, Madrid: Editorial Trotta, 2011.

ANEXOS

Resumo das causas de pedir e dos pedidos nas ações civis públicas do licenciamento ambiental corretivo e da implantação de parques na cidade de Águas Claras

No âmbito do MPDFT, diante das graves violações ocorridas ao longo do tempo ao meio ambiente e à ordem urbanística da cidade de Águas Claras, optou-se pelo ajuizamento de duas ações civis públicas que tiveram como objeto as políticas ambientais e urbanísticas na cidade de Águas Claras. A primeira ação civil pública foi ajuizada pela Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística e pretendia o devido licenciamento ambiental corretivo da cidade de Águas Claras; a segunda ação civil pública foi ajuizada pela Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural e buscava a implantação dos parques originalmente previstos no projeto urbanístico da cidade de Águas Claras e como forma de compensação a criação de um novo parque ou de uma nova Unidade de Conservação.

Em fevereiro do ano de 2015, a Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística do MPDFT ajuizou, perante a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, a Ação Civil Pública n. 2015.01.1.015355-3 (PJe n. 0003157-33.2015.8.07.0018), tendo como objeto o licenciamento ambiental corretivo da Região Administrativa de Águas Claras e no polo passivo o Distrito Federal, a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP e o Instituto Brasília Ambiental - IBRAM.

Esta ação teve como causa de pedir o fato de que a ausência de um licenciamento ambiental abrangente permitiu que Águas Claras fosse implementada de modo caótico com violações à ordem urbanística e ao meio ambiente, o que vem gerando graves consequências para os moradores daquela região administrativa e áreas próximas.

Os pedidos na antecipação de tutela e finais em relação aos legitimados passivos foram em relação à TERRACAP pelo fato de que, atuando como parceladora do solo, à época da implementação do então Bairro de Águas Claras, limitou-se a requerer a primeira das licenças (prévia), e, ainda assim, o fez com base em um plano urbanístico que não foi o executado, por ter sido modificado a partir da Lei Complementar n. 90 de 1998 (PDL de Taguatinga).

Conclui-se assim que, para fins de planejamento e dimensionamento de impactos, a Licença Prévia n. 061/1992 foi inócua, uma vez que baseada em projeto urbanístico

posteriormente abandonado. As outras duas licenças (de instalação e de operação) previstas legalmente nunca foram apresentadas.

Em relação ao IBRAM, por sua omissão em não agir diante da implantação de Águas Claras, que contava apenas com uma licença prévia que fora concedida a partir de parâmetros urbanísticos que não foram os concretizados e no tocante ao Distrito Federal, pelo fato de lhe competir a obrigação solidária de implementar as medidas mitigadoras que vierem a ser exigidas no licenciamento ambiental corretivo no que se refere à infraestrutura necessária e cuidados em relação ao meio ambiente.

A segunda ação civil pública foi ajuizada pela Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural do MPDFT, também no mês de fevereiro de 2015 e perante o mesmo Juízo, protocolada sob o n. 2015.01.1.015361-7 (PJe 0003158-18.2015.8.07.0018) e dizia respeito à implantação de parques na Região Administrativa de Águas Claras, conexas com a ação civil pública anteriormente mencionada. Como partes no polo passivo o Distrito Federal, a TERRACAP e o Instituto Brasília Ambiental - IBRAM.

A causa de pedir desta ação se referia às violações à ordem urbanística e ao meio ambiente, haja vista que não implantados os Parques Central e Sul previstos no projeto urbanístico original da cidade de Águas Claras e como forma de melhoria na qualidade de vida da população foi pedida a criação do Parque Linear ou, como alternativa, uma unidade de conservação na região.

Os pedidos na antecipação de tutela e finais em relação aos legitimados passivos visavam impor ao Distrito Federal e à TERRACAP a obrigação de criar e implantar três parques ecológicos em Águas Claras: Parques Sul, Central e Linear e no tocante a este último, alternativamente, a criação de uma Unidade de Conservação e ao IBRAM, a obrigação de fazer consistente na elaboração de estudos de viabilidade e adequação ambiental e a gestão dos futuros parques.

1.Relatório da ACP, contemplando partes, causa de pedir e pedidos e narrativa dos principais desdobramentos até a data de 10 de junho de 2019.

Ação Civil Pública n. 2015.01.1.015355-3 (PJe 0003157-33.2015.8.07.0018) - Licenciamento ambiental corretivo da Região Administrativa de Águas Claras

Partes:

A ação foi ajuizada pelo MPDFT contra o Distrito Federal, TERRACAP e Instituto Brasília Ambiental - IBRAM, perante a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal em 11 de fevereiro de 2015 (1_Volume, ID: 23796760).

Causa de pedir:

A TERRACAP, atuando como parceladora do solo, à época da implementação do então Bairro de Águas Claras, limitou-se a requerer a primeira das licenças (prévia), e, ainda sim, o fez com base em um plano urbanístico que não foi executado, por ter sido modificado a partir da Lei Complementar n. 90 de 1998 (PDL de Taguatinga). Conclui-se assim que, para fins de planejamento e dimensionamento de impactos, a Licença Prévia n. 061/1992 foi inócua, uma vez que baseada em projeto urbanístico posteriormente abandonado.

As outras duas licenças (de instalação e de operação) nunca foram apresentadas.

A ausência de um licenciamento ambiental abrangente permitiu que Águas Claras fosse implementada de modo caótico, o que vem gerando graves consequências para os moradores daquela região administrativa e áreas próximas:

1)abandono da previsão inicial de prédios com até 12 (doze) pavimentos, contando atualmente a cidade com edifícios residenciais de até 35 (trinta e cinco) andares, o que gera graves repercussões no horizonte do Conjunto Urbanístico de Brasília.

2)graves consequências para a qualidade de vida da população ali residente: falta de implantação de comércios; sobrecarga do sistema viário; microclima local devido a proximidade dos prédios edificadas com gabarito aumentado e a falta de áreas verdes; ausência de equipamentos públicos; afloramentos hídricos devido ao solo hidromórfico; drenagem pluvial deficiente.

O IBRAM foi omissos em não agir diante da implantação de Águas Claras, que contava apenas com uma licença prévia que fora concedida a partir de parâmetros urbanísticos que não foram concretizados.

Ao Distrito Federal compete a obrigação solidária de implementar as medidas mitigadoras que vierem a ser exigidas no licenciamento ambiental corretivo.

Não se deve permitir que a cidade continue crescendo sem infraestrutura e sem os necessários cuidados em relação ao meio ambiente.

Pedidos na antecipação de tutela:

a) que a TERRACAP se abstenha de licitar ou por qualquer outro modo vender lotes na Região Administrativa de Águas Claras até que ultimado o licenciamento ambiental corretivo daquela Região;

- b) que o IBRAM, no âmbito de suas atribuições, promova os atos necessários ao licenciamento ambiental corretivo da Região Administrativa de Águas Claras e se abstenha de emitir licenças ambientais para novos empreendimentos imobiliários naquela Região até a conclusão do citado licenciamento ambiental corretivo;
- c) que, enquanto não finalizado o referido licenciamento corretivo, o Distrito Federal se abstenha de aprovar projetos de parcelamento, reparcelamento ou remembramento do solo para fins habitacionais, comerciais, industriais ou mistos na Região Administrativa de Águas Claras.

Pedidos

1) condenar a TERRACAP:

- a) a promover o licenciamento ambiental corretivo para toda a Região Administrativa de Águas Claras, conforme determinam as Resoluções do CONAMA CONAMA n.sn. 001/86 e 237/97 e a Instrução n. 45, de 15 de agosto de 2008, do IBRAM, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da intimação da sentença, sob pena de incidência de multa diária, no importe de R\$50.000 (cinquenta mil reais) por dia de descumprimento, a ser revertida ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB;
- b) a implementar as condicionantes e as medidas reparatórias indicadas pelo IBRAM/DF, após a análise dos estudos ambientais exigidos para o licenciamento corretivo, no prazo estabelecido por aquele órgão ambiental, também sob pena de multa diária, no importe de R\$ 50.000 (cinquenta mil reais) por dia de descumprimento, a ser revertida ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB;
- c) a não licitar ou vender por qualquer outra forma lotes na Região Administrativa de Águas Claras enquanto não demonstrado, por meio dos estudos ambientais realizados a critério do IBRAM e de acordo com a legislação de regência, que aqueles imóveis não são necessários à realização de medidas compensatórias (implementação de infraestrutura, parques ou áreas verdes), bem como que a região comporta novos empreendimentos imobiliários, tudo com vistas a dar cumprimento ao dever imposto ao Distrito Federal, e portanto, à própria ré na qualidade de administradora dos bens pertencentes ao ente federado, de utilizar seus bens dominiais como instrumento para a realização de políticas de ocupação ordenada do território, nos termos do artigo 51, § 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODEF, sob pena de multa no montante de 03 (três) vezes o valor de cada lote oferecido em licitação ou por qualquer outro meio colocado à venda;

2) condenar o IBRAM:

- a) a promover, no âmbito de suas atribuições, os atos necessários ao licenciamento ambiental corretivo global da Região Administrativa de Águas Claras
- b) a não conceder licenças para novos empreendimentos imobiliários naquela área enquanto não demonstrada, por meio dos estudos realizados em sede de licenciamento corretivo, a situação da referida região e sua capacidade para suportar a instalação de novos empreendimentos imobiliários;

3) condenar o DISTRITO FEDERAL:

a) a implementar, em caráter solidário, as condicionantes e as medidas reparatórias indicadas pelo IBRAM/DF na aludida licença corretiva, no prazo estabelecido por aquele órgão ambiental, sob pena de multa diária no importe de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por dia de descumprimento, a ser revertida ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB;

b) a não aprovar projetos de parcelamento, reparcelamento ou remembramento do solo para fins habitacionais, comerciais, industriais ou mistos na Região Administrativa de Águas Claras enquanto não finalizado o licenciamento corretivo global da área.

Em decisão interlocutória prolatada nos autos (fls. 183/184), o MM Juiz entendeu conveniente postergar a análise dos pedidos antecipatórios da tutela para momento posterior à citação dos réus.

Após apresentação da contestação pela Terracap (fls. 201/316) e pelo Distrito Federal e IBRAM (fls. 319/489), o Ministério Público reiterou os pedidos, nos termos do artigo 273 do Código de Processo Civil, de apreciação das medidas de natureza cautelar e antecipatória (fls. 491/492vº) e tendo em vista a publicação do Edital de Licitação n. 3/2015 (fls. 494/502).

Diante de todos os motivos expostos, o Juízo prolatou nova decisão (fls. 504/506), na qual deferiu liminarmente a tutela de urgência postulada na peça inaugural, bem como determinou, in fine, a especificação de provas. Interpostos agravos de instrumento com pedidos de efeito suspensivo (fls. 514/532 e fls. 536/561), sendo indeferida a liminar (fls. 563/564 e fls. 583/585) e em suspensão de segurança ajuizada pelo Distrito Federal (fls. 575/580).

Após pedido do Ministério Público às fls. 590/591 de abertura de prazo para apresentação de réplica, este foi deferido à fl. 592 e apresentada réplica às fls. 607/613.

Ajuizada impugnação ao valor da causa, decisão às fls. 593/594.

Juntada cópia de decisão em suspensão de segurança ajuizada pela TERRACAP (fls. 599/599) em que concedida parcialmente a liminar, suspendendo os efeitos da decisão prolatada às fls. 504/506, “mantendo-a apenas na parte em que: a) determina à Terracap licenciamento ambiental corretivo (item 3.1.1 da inicial); b) determina a implementação de condicionantes e as medidas reparatórias indicadas pelo IBRAM-DF (item 3.1.2); c) a determinação ao IBRAM-DF contida no item 3.2.1 da inicial; d) a determinação ao Distrito Federal contida no item 3.3.1 da inicial.”

Especificação de provas determinada à fl. 615. Manifestação do Distrito Federal às fls. 665/671, do Ministério Público às fls. 673/688.

Acórdão do agravo de instrumento interposto pelo Distrito Federal e IBRAM às fls. 651/657.

Designada audiência de conciliação para a data de 29 de julho de 2016, fl. 690.

Juntada ata de audiência de instrução e julgamento realizada em 16 de fevereiro de 2016 nos autos conexos n. 2015.01.1.015361-7 relativo à implantação de parques em Águas Claras, fls. 692/693.

Admitido o ingresso no feito como amicus curiae da Associação dos Moradores e Amigos de Águas Claras - AMAAC, fl. 698.

Acórdão do agravo de instrumento interposto pela TERRACAP às fls. 705/714.

Realizada audiência de instrução e julgamento na data de 29 de julho de 2016 relativa aos dois feitos conexos, gravada em sistema audiovisual às fls. 743/744. “As partes chegaram ao seguinte acordo provisório: 1- O DF obriga-se a entregar no prazo de 5 dias o relatório de fiscalização da AGEFIS na região dos Parques Sul e Central, visando coibição de atividades ou acessões na área; 2- O DF através da SEGETH obriga-se a entregar o Termo de Referência dos Parques Sul e Central na audiência a ser designada para o dia 24 de agosto de 2016, às 16 horas. 3-A ADM, REGIONAL DE ÁGUAS CLARAS obriga-se a, na mesma data, apresentar o local para onde será realocada a feira que se encontra em funcionando irregularmente no Parque; obriga-se ainda a realizar a imediata e permanente limpeza dos Parques Sul e Central, através dos órgãos competentes, bem como a fiscalização quanto à proibição de utilização da área cercada. 4- A TERRACAP obriga-se a no prazo de 120 dias, contados a partir do recebimento do Termo de Referência que ocorrerá no dia 24 de agosto de 2016 a entregar o Projeto Básico decorrente do Concurso Público a ser realizado. Homologado o resultado do concurso começará a correr o prazo de 90 dias para conclusão do Projeto Executivo. Obriga-se ainda a, na audiência, trazer a Proposta quanto à licença de Instalação corretiva”.

Nesta audiência, a Associação Comercial de Águas Claras e o SINDHOBAR requereram ingresso como amici curiae, pleiteando agilização da construção de estacionamento. Foi determinado que trouxessem documentação comprobatória do atendimento aos requisitos para ingresso ao título requerido na audiência designada para o dia 24 de agosto de 2016, às 16 horas.

Manifestação do Distrito Federal quanto ao cumprimento da decisão às fls. 748/779.

Juntada ata de audiência de instrução e julgamento realizada em 14 de setembro de 2016 nos autos conexos (implantação de parques na cidade de Águas Claras), às fls. 782/783, destacando-se:

“Abertos os trabalhos, prosseguiu-se com a apresentação da Dra. Claudia Varizo Cavalcante Subsecretária de Gestão Urbana do Termo de Referência. Após, colheu-se as opiniões, depoimentos, requerimentos das partes e presentes: autores, réus, amici curiae, colaboradores, representantes legais e diretores.

Em seguida, a TERRACAP por meio do seu Diretor Técnico DR. CARLOS ANTONIO LEAL requereu a dilação do prazo para formalização do Concurso relativo ao Plano de Utilização dos Parques Central e Sul, bem como correção do prazo para apresentação do projeto executivo das obras reconhecidas no Concurso público para 120 dias do

resultado daquele Concurso. Na demanda envolvendo o Licenciamento Corretivo de Águas Claras, a TERRACAP esclareceu ser necessária a coleta dos parâmetros para o licenciamento por parte do IBRAM e postulou a provocação daquele Órgão para que apresente, tais elementos que são condição para atuação da própria TERRACAP.

Registre-se que o Coletivo Hortas de Águas Claras apresentou um memorial e documentos relativamente às atividades da Horta. Consta também um ofício acompanhado de abaixo assinado apresentado pela Associação dos Feirantes de Águas Claras.

Pelo MM. Juiz foi proferida a seguinte decisão: Defiro a juntada dos documentos apresentados pelo Coletivo Hortas de Águas Claras e pela Associação dos Feirantes. Dê-se vista às partes sobre os novos documentos. Defiro a dilação do prazo para a realização do Concurso relativo ao Projeto de utilização dos parques para 120 dias a contar da presente data. Uma vez homologado o Concurso acima referido, o que deve ocorrer nesse prazo de 120 dias, disporá a TERRACAP de mais 120 dias para a apresentação do Projeto Executivo respectivo. No que tange os autos 15.355-3/15 defiro à D. Procuradoria do DF o prazo de 10 dias para que informe o tempo necessário para que o IBRAM apresente, no prazo mais célere possível, os elementos técnicos necessários ao Licenciamento Corretivo discutido naquela demanda. Decisão proferida em audiência, intimados os presentes.

Conforme Audiência de Instrução e Julgamento realizada em 14.09.2016 (fl. 782), foi determinado ao Distrito Federal que informasse o tempo necessário para que o IBRAM apresentasse, no prazo mais célere possível, os elementos técnicos necessários ao Licenciamento Corretivo discutido na presente demanda. Em atendimento à determinação judicial fixada em audiência, o IBRAM, através do Ofício n. 100.001.459/2016-PRESI/IBRAM datado de 26.09.2016, esclareceu que o prazo razoável para apresentação das condicionantes necessárias à obtenção de Licença de Instalação Corretiva para a Região Administrativa de Águas Claras seria de 120 (cento e vinte) dias (fl. 795). De acordo com a publicação no Diário Oficial do Distrito Federal de 25.10.2016 (fl. 793), a Terracap protocolou requerimento de Licença de Instalação Corretiva junto ao IBRAM/DF em 30.09.2016.

Assim, em consonância as informações prestadas pelo IBRAM, o tempo razoável para apresentação das condicionantes necessárias à obtenção de Licença de Instalação Corretiva é de 120 (cento e vinte dias) dias, ou seja, a contar-se do protocolo do requerimento da Terracap, o prazo do órgão ambiental esgotar-se-ia em 30.01.2016 e conforme r. decisão à fl. 810, datada de 24 de janeiro de 2017.

Manifestação do Ministério Público às fls. 824/826 requerendo a intimação do IBRAM para que elaborasse com a devida celeridade o termo de referência para a realização do relatório de controle ambiental (RCA) plano de controle ambiental (PCA) relativo ao licenciamento corretivo de Águas Claras e da TERRACAP para que apresentasse ao IBRAM os estudos exigidos quanto ao referido licenciamento.

Juntado termo de referência pelo IBRAM às fls. 840/848 em 8 de maio de 2017.

A TERRACAP às fls. 857/867 solicitou o prazo de 180 dias para a conclusão de licitação e submissão de estudos ao IBRAM com o qual concordou o Ministério Público (fl. 870 vº), em 14 de junho de 2017.

Juntada aos autos cópia da Recomendação n. 03/2017 PROURB/PRODEMA, de 23 de junho de 2017, para que o IBRAM revogasse as licenças ambientais concedidas ao empreendimento Residencial Reserva Parque Clube, situado na Rua Carnaúbas, Lote 12, em área adjacente ao Colégio La Salle e a Quadra 301 e nas proximidades do Parque Ecológico de Águas Claras, em Águas Claras e se abstivesse de conceder ou prorrogar novas licenças ambientais até que o licenciamento corretivo determinado nas Ações Civis Públicas n° 2015.01.1.015355-3 e n° 2015.01.1.015361-7 fosse aprovado pelo órgão ambiental e concluísse ser possível a implantação do empreendimento (fls. 874/877).

Decorrido o prazo de 180 dias, a TERRACAP se manifestou na data de 9 de março de 2018 informando sobre a contratação do RCA/PCA, fls. 884/892.

Manifestação do Ministério Público à fl. 894 requerendo a manifestação do IBRAM quanto ao empreendimento Residencial Reserva Parque Clube e da TERRACAP quanto aos estudos elaborados. Manifestação da TERRACAP às fls. 899/901 e 909/914 e do IBRAM às fls. 919/931, neste informando que licenciamento corretivo se aplica a “parcelamentos consolidados e não a novos projetos”. Manifestação do Ministério Público datada de 28 de junho de 2018 quanto às manifestações apresentada, aduzindo não ser possível tratar o novo empreendimento como uma “ilha” na cidade de Águas Claras (fls. 933/939).

O feito foi suspenso pelo prazo de 120 dias em 4 de julho de 2018, a pedido do Ministério Público, fl. 933.

Decisão sobre digitalização dos autos em 5 de julho de 2018, fl. 949.

O feito recebeu o número PJe 0003157-33.2015.8.07.0018.

Manifestação do Ministério Público datada de 31 de outubro de 2018 (ID:24729212).

Manifestação da TERRACAP informando sobre a contratação de serviços técnicos de engenharia para a elaboração de Relatório de Controle Ambiental – RCA e de Plano de Controle Ambiental – PCA para a cidade de Águas Claras – RA XX (processo de licenciamento ambiental corretivo n. 191.000.651/1991) e que o plano supracitado foi aprovado na data de 26/10/18 e a empresa contratada deveria entregar o RCA/PCA em janeiro de 2019 (ID: 2483582).

O Distrito Federal juntou ofícios do IBRAM e TERRACAP referentes ao licenciamento corretivo (ID: 26058204).

Manifestação do Ministério Público datada de 10 de dezembro de 2018 em que requer a designação de audiência, conjunta com o PJe n. 0003158-18.2015.8.07.0018 (Implantação do Parque Sul e Parque Central em Águas Claras), a fim de que se possa estabelecer com os requeridos (DISTRITO FEDERAL, TERRACAP e IBRAM), dentro do conceito

de processo civil estrutural, as medidas estruturais para a Região Administrativa de Águas Claras e considerando o distanciamento dos prazos almejados nos arts.arts. 14 e 15 da Resolução CONAMA 237/97, bem como, a necessidade de implementação de medidas estruturais e da releitura do sistema colaborativo, que obriga os sujeitos processuais a buscar mútuo auxílio e o diálogo, induzindo a coparticipação e a formação da esfera democrática (art. 6º do CPC), requerendo ainda a juntada do parecer técnico 032/2018 (ID: 26584747).

Despacho do r. Juízo em 5 de fevereiro de 2019 (ID: 28452792), sendo designada audiência de conciliação para a data de 10 de junho de 2019 (ID: 31019263).

2.Relatório da ACP, contemplando partes, causa de pedir e pedido e narrativa dos principais desdobramentos até a data de 10 de junho de 2019.

Ação Civil Pública n. 2015.01.1.015361-7 (PJe 0003158-18.2015.8.07.0018) - Implantação de parques na Região Administrativa de Águas Claras

Conexão com a Ação Civil Pública n. 2015.01.1.015355-3 (PJe 0003157-33.2015.8.07.0018) - Licenciamento ambiental corretivo da Região Administrativa de Águas Claras

Partes:

A ação foi ajuizada pelo MPDFT contra o Distrito Federal, TERRACAP e Instituto Brasília Ambiental - IBRAM (1_Volume, ID: 2379278).

Causa de pedir:

O projeto original de Águas Claras previa a instalação do **Parque Central, localizado junto à estação principal do metrô, do Parque Sul** e do Parque Ecológico de Águas Claras. Desses, apenas o último foi implantado.

A ACP tem como objetivo obrigar a implantação dos outros dois, que se tornaram locais para depósito de resíduos da construção civil ou de invasões e possível aterramento de nascente, desvirtuando-se o projeto original para a cidade. E, como forma de compensação ambiental, tendo em vista a supressão de áreas verdes na Região Administrativa de Águas Claras, se objetiva a **criação de um Parque Linear ou, como alternativa, uma Unidade de Conservação.**

O Parque Linear visa a criação de um parque novo não previsto originalmente, mas que se torna necessário para a **melhoria da sustentabilidade e da qualidade de vida dos moradores na densa cidade de Águas Claras.**

A não implantação dos dois parques originalmente previstos soma-se às irregularidades e omissões do Poder Executivo Distrital e da Administração Pública Indireta na implementação da cidade de Águas Claras, seja pela alteração gradativa e integral do projeto urbanístico inicial, seja pelo abandono do processo de licenciamento ambiental.

Essa ação visa impor ao Distrito Federal e à TERRACAP a obrigação de criar e implantar três parques ecológicos em Águas Claras.

Ao IBRAM, caberá a elaboração de estudos de viabilidade e adequação ambiental e a gestão dos futuros parques.

Pedidos na antecipação de tutela:

1) que os réus DISTRITO FEDERAL e TERRACAP, em obrigações de fazer solidárias, efetivem todas as medidas necessárias à criação e à implantação do PARQUE CENTRAL e do PARQUE SUL, na Região Administrativa de Águas Claras, quais sejam: delimitação de poligonais; afetação das glebas; cercamento; recuperação ambiental; instalação de equipamentos esportivos e de lazer; registro imobiliário, além das demais correlatas, no prazo de um ano.

- 2) que os réus DISTRITO FEDERAL e TERRACAP promovam a reversão ao Patrimônio Público dos lotes não-edificados e lindeiros ao PARQUE CENTRAL e PARQUE SUL, em especial o Lote 45 da Rua Jacarandá, por suas particularidades ambientais, por sua relevância à conservação dos recursos hídricos e pela função ecológica das unidades de conservação a serem criadas, no prazo de um ano.
- 3) que os réus DISTRITO FEDERAL e TERRACAP se abstenham de promover parcelamento de solo ou alienação de unidades imobiliárias na área proposta para a compensação ambiental pela criação do PARQUE LINEAR, adjacente às quadras 200 e atualmente ocupada pelas linhas de transmissão de energia elétrica. Deverão, ainda, promover diuturna fiscalização no local, para evitar o uso privativo do solo.
- 4) que o réu IBRAM efetue todas as ações necessárias à criação e implantação do PARQUE CENTRAL e do PARQUE SUL, na Região Administrativa de Águas Claras, no âmbito de suas atribuições legais, no prazo de um ano, bem como pratique os atos necessários à gestão de tais espaços especialmente protegidos.
- 5) que o réu IBRAM elabore estudo conclusivo acerca da viabilidade técnica e adequação ambiental da criação da unidade de conservação do PARQUE LINEAR, na área adjacente às quadras 200, da Região Administrativa de Águas Claras – DF, atualmente ocupada pelas linhas de transmissão de energia elétrica, no prazo de um ano.

Pedidos:

- 1) a condenação do DISTRITO FEDERAL e da TERRACAP na responsabilidade civil pela supressão indevida de áreas verdes, de espaços de convivência e de parcelas das unidades de conservação originalmente previstas para ÁGUAS CLARAS, além do adensamento urbano sem planejamento ambiental coordenado, devendo promover a respectiva **compensação ambiental**. 1.1) A título exemplificativo, o MINISTÉRIO PÚBLICO aponta a criação do PARQUE LINEAR, na área adjacente às quadras 200 e atualmente ocupado pelas linhas de transmissão de energia elétrica, na região administrativa de águas claras. 1.2) Caso essa não se demonstre viável, os réus deverão apresentar – fundamentadamente – alternativa equivalente;
- 2) a condenação do réu IBRAM a implementar todos os instrumentos de criação, implementação e gestão do PARQUE CENTRAL e do PARQUE SUL, da Região Administrativa de Águas Claras, bem como todas as medidas necessárias a viabilizar a compensação ambiental de responsabilidade do DISTRITO FEDERAL e TERRACAP, inclusive na criação, implementação e gestão do PARQUE LINEAR;
- 3) seja cominada aos Réus multa a ser arbitrada por este MM. Juízo, no caso de descumprimento das obrigações de fazer impostas, a ser revertida em favor do Fundo Único do Meio Ambiente – FUNAM, com rubrica específica para ser aplicada em benfeitorias para o Parque Central e o Parque Sul.

Em decisão interlocutória prolatada nos autos (fls. 162/163), o MM Juiz entendeu conveniente postergar a análise dos pedidos antecipatórios da tutela para momento posterior à citação dos réus.

Após apresentação da contestação pela Terracap (fls. 175/187) e pelo Distrito Federal e IBRAM (fls. 196/219), o Ministério Público reiterou os pedidos, nos termos do artigo 273 do Código de Processo Civil, de apreciação das medidas de natureza cautelar e antecipatória, refutando os argumentos trazidos nas contestações em réplica (fls. 491/498).

Petição da Associação de Moradores e Amigos de Águas Claras (AMAAC) requerendo o seu ingresso no feito como *amicus curiae*, fls. 499/507.

Juntada decisão relativa à impugnação ao valor da causa, fls. 537/538.

Decisão do Juízo prolatada em 25 de maio de 2015 às fls. 539/542 com o seguinte teor em seu dispositivo:

“i) Admito o ingresso da Associação de Moradores e Amigos de Águas Claras/DF - AMAAC, na condição de *amicus curiae*. Determino ao cartório proceda o cadastramento da entidade e de sua advogada, para os fins de recebimento de intimações.

ii) No ensejo de buscar a opinião especializada de intelectual independente com notório conhecimento das ciências da Arquitetura e Urbanismo, determino a expedição de ofício veiculando convite ao Professor Frederico Flósculo, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB - Universidade de Brasília (Departamento de Projeto, Expressão e Representação em Arquitetura e Urbanismo - Campus Darcy Ribeiro, ICC Norte), para que também atue como "*amicus curiae*" neste feito, de modo a compartilhar sua opinião técnica sobre os temas sob discussão.

iii) Defiro o pedido de tutela de urgência contido no item 3 da inicial, para cominar ao Distrito Federal e Terracap a obrigação de não promover parcelamento do solo ou alienação de unidades imobiliárias na área proposta, na inicial, para fins de compensação ambiental para a criação do Parque Linear, adjacente às quadras 200, área atualmente ocupada pelas linhas de transmissão de energia elétrica. Os réus deverão também zelar pela preservação da área, evitando invasões ou outras tentativas de uso privativo do solo.

iv) Defiro o pedido de tutela de urgência, para cominar ao IBRAM a obrigação de fazer, consistente nas ações necessárias à criação e implantação do Parque Central e do Parque Sul, na Região Administrativa de Águas Claras, devendo comprovar, no prazo de um ano, a realização dos atos necessários para o fim referido, sob pena de configuração de improbidade administrativa dos agentes competentes.

v) Determino a designação de audiência de conciliação, para a qual deverão ser intimadas as partes e os "*amici curiae*" acima referidos, ficando desde logo aberta a possibilidade de participação de outras associações de moradores, conselhos comunitários ou entidades de defesa do meio ambiente que tenham interesse direto ou reflexo na questão posta em causa, e desejem cooperar com o processo.”

Interpostos agravos de instrumento com pedidos de efeito suspensivo (fls.550/562 e 576/592), sendo negado seguimento ao recurso da TERRACAP (fls. 638/640).

Pedido do Ministério Público em 4 de setembro de 2015 à fl. 622, requerendo a designação de audiência de conciliação exclusivamente para delimitar a forma de cumprimento dos efeitos da antecipação da tutela. Designada audiência em 16 de fevereiro de 2016, fl. 649.

Juntada ata de audiência de instrução e julgamento às fls. 663/664, chegando as partes ao seguinte acordo para efetivação da tutela provisória:

“1 - O DF obriga-se a provocar a Ação Fiscalizatória da AGEFIS na região dos Parques Sul e Central, visando a coibição de atividades ou acessões irregulares na área, devendo apresentar em 30 dias o relatório respectivo de tais ações; 2 - A TERRACAP obriga-se a fornecer à ADMINISTRAÇÃO REGIONAL de ÁGUAS CLARAS o material necessário de delimitação e cercamento da área integral dos Parques Sul e Central no prazo de 15 dias, bem como para a alocação de placas advertindo que a área é destinada à implementação dos referidos parques e encontra-se sub judice; 3 - A ADMINISTRAÇÃO REGIONAL de ÁGUAS CLARAS obriga-se a providenciar o cercamento das áreas ocupadas e à alocação de Placas de Advertência no prazo de 30 dias seguintes à entrega do material fornecido pela TERRACAP conforme item anterior; 4 - o DISTRITO FEDERAL obriga-se a convocar audiências públicas, para a discussão com a comunidade acerca dos projetos de implementação dos parques Sul e Central, devendo tais audiências ocorrerem em até 60 dias; 5- A TERRACAP compromete-se a elaborar e apresentar nos autos, no prazo de 120 dias, após a execução das Audiências públicas referidas no item anterior o projeto Executivo de implementação dos parques Sul e Central; 6 - O tema das compensações ambientais será melhor discutido nos autos 15355-3/15, após o resultado das providências acima referidas. Para tanto fica desde logo designada audiência de conciliação nos autos n. 15.355-3/15 para o dia 29.07.2016, às 14 horas.

Pelo MM. Juiz foi proferida a seguinte decisão: Homologo o acordo provisório acima concertado entre as partes. Determino o apensamento deste feito aos autos 15.355-3/15, onde deverá ser realizada a audiência acima referida. Defiro o pedido verbal hoje formulado pela AMAAC - Associação de Moradores e AMIGOS DE ÁGUAS CLARAS, de modo a admiti-la na qualidade de amici curiae nos autos 15.355-3/15. Enfoco uma questão surgida nesta audiência, qual seja, a afirmação da Administração Regional de Águas Claras de sua incapacidade de realizar o cercamento integral da área dos Parques. Contudo reputo inconcebível que o ente público incumbido da proteção, conservação e administração dos bens do povo não tenha condições de proteger minimamente bens de uso comum do povo da importância de espaços abertos numa cidade já sufocada como Águas Claras. É notória a pouca preocupação, no Distrito Federal, nos imóveis público do que é significativo o imenso caos fundiário reinante nesta unidade da Federação. O fundamento jurídico para se repudiar o tal estado de coisas é o mais amplo possível. Ficamos aqui apenas com a lembrança com o princípio da eficiência que é definido constitucionalmente. Não se pode considerar eficiente a proteção dos imóveis públicos decorrentes no DF e tal ineficiência restou confirmada nesta assentada pela afirmação do próprio administrador regional. Reconheço, portanto, a aparência de bom direito a amparar a previsão de proteção adequada ao bem público, sendo evidente o periculum in mora pela pressão já ocorrente nos parques de Águas Claras que têm obstado a utilização adequada e racional daquela região. Em face do exposto, fundado no poder geral de cautela, comino ao DISTRITO FEDERAL a obrigação de em 45 dias realizar o cercamento integral das poligonais destinadas à implementação do parque Sul e Central de Águas Claras, sob pena de multa no valor de R\$10.000,00 por dia de atraso limitada as astreintes ao valor integral de R\$500.000,00. Decisão publicada em Audiência, intimados os presentes.”

Interposto agravo de instrumento pelo Distrito Federal em relação a itens da decisão prolatada em audiência (fls. 678/690). Deferida liminar às fls. 719/721, mantendo a obrigação de cercamento das áreas dos parques.

Petição do Distrito Federal às fls. 731/732, informando sobre o cumprimento da decisão prolatada em audiência e requerendo dilação de prazo, deferido pelo Juízo à fl. 766.

Petição do Instituto Condomínios Sustentáveis (ICONS) requerendo o seu ingresso no feito como *amicus curiae*, fls. 769/773. Admitido o ingresso conforme despacho à fl. 803.

Juntada documentação da AMAAC com sugestões sobre a implantação dos Parques Sul e Central, fls. 807/839.

Petição do Distrito Federal à fl. 846 informando sobre o cumprimento da decisão em audiência.

Manifestação da TERRACAP às fls. 859/860, discordando das sugestões da AMAAC aduzindo que o projeto apresentado sequer respeita requisitos de acessibilidade e mobilidade.

Realizada audiência pública na cidade de Águas Claras para apresentação e apreciação dos estudos preliminares relativos aos projetos de implantação dos Parques Sul e Central, fls. 861/868.

Pleito do Ministério Público para que fosse expedido ofício à SEGETH para que apresentasse o projeto básico de implantação dos Parques Sul e Central, fls. 870/871.

Realizada audiência de instrução e julgamento na data de 29 de julho de 2016 relativa aos dois feitos conexos, gravada em sistema audiovisual às fls. 872/873. “As partes chegaram ao seguinte acordo provisório: 1- O DF obriga-se a entregar no prazo de 5 dias o relatório de fiscalização da AGEFIS na região dos Parques Sul e Central, visando coibição de atividades ou acessões na área; 2- O DF através da SEGETH obriga-se a entregar o Termo de Referência dos Parques Sul e Central na audiência a ser designada para o dia 24 de agosto de 2016, às 16 horas. 3-A ADM, REGIONAL DE ÁGUAS CLARAS obriga-se a, na mesma data, apresentar o local para onde será realocada a feira que se encontra em funcionando irregularmente no Parque; obriga-se ainda a realizar a imediata e permanente limpeza dos Parques Sul e Central, através dos órgãos competentes, bem como a fiscalização quanto à proibição de utilização da área cercada. 4- A TERRACAP obriga-se a no prazo de 120 dias, contados a partir do recebimento do Termo de Referência que ocorrerá no dia 24 de agosto de 2016 a entregar o Projeto Básico decorrente do Concurso Público a ser realizado. Homologado o resultado do concurso começará a correr o prazo de 90 dias para conclusão do Projeto Executivo. Obriga-se ainda a, na audiência, trazer a Proposta quanto à licença de Instalação corretiva. elo MM. Juiz foi proferida a seguinte decisão: Homologo o acordo acima concertado entre as partes e designo audiência nos autos n. 15.355-3/15 e 15361-7/2016 para o dia 24.08.2016, às 16 horas, ficando desde já intimados as partes e presentes. Oficie-se à SEGETH para que apresente o Termo de Referência na audiência já designada. Intime-se o IBRAM para comparecer à referida audiência. Quanto aos pedidos de ingresso do SINDHOBAR e ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE AGUAS

CLARAS E ABRASEL/DF para ingresso como amici curiae as referidas entidades deverão trazer as documentações que comprovam o atendimento aos requisitos para ingresso ao título requerido na audiência designada para o dia 24 de agosto de 2016, 16 horas. Decisão publicada em Audiência, intimados os presentes”.

Juntado acórdão do agravo de instrumento interposto pelo Distrito Federal no tocante à liminar em sede de antecipação de tutela, fls. 894/910.

Manifestações do Distrito Federal sobre o cumprimento da decisão prolatada em audiência, fls. 912 e 997 e da Administração Regional de Águas Claras, às fls. 958/960 com documentação às fls. 961/985.

Manifestação do Ministério Público às fls. 987 mencionando o projeto da via transbrásilia que tangenciaria o Parque Linear, objeto da ação.

O Distrito Federal juntou petição sobre o cumprimento da decisão e mencionando a necessidade de fiscalização pelo Detran quanto ao estacionamento irregular no Parque Sul e sobre a realocação da feira, fls. 1009/1010.

Juntada ata de audiência de instrução e julgamento realizada em 14 de setembro de 2016 nos autos conexos (licenciamento ambiental corretivo da cidade de Águas Claras), às fls. 1086/1087, destacando-se:

“Abertos os trabalhos, prosseguiu-se com a apresentação da Dra. Claudia Varizo Cavalcante Subsecretária de Gestão Urbana do Termo de Referência. Após, colheu-se as opiniões, depoimentos, requerimentos das partes e presentes: autores, réus, amici curiae, colaboradores, representantes legais e diretores.

Em seguida, a TERRACAP por meio do seu Diretor Técnico DR. CARLOS ANTONIO LEAL requereu a dilação do prazo para formalização do Concurso relativo ao Plano de Utilização dos Parques Central e Sul, bem como correção do prazo para apresentação do projeto executivo das obras reconhecidas no Concurso público para 120 dias do resultado daquele Concurso. Na demanda envolvendo o Licenciamento Corretivo de Águas Claras, a TERRACAP esclareceu ser necessária a coleta dos parâmetros para o licenciamento por parte do IBRAM e postulou a provocação daquele Órgão para que apresente, tais elementos que são condição para atuação da própria TERRACAP.

Registre-se que o Coletivo Hortas de Águas Claras apresentou um memorial e documentos relativamente às atividades da Horta. Consta também um ofício acompanhado de abaixo assinado apresentado pela Associação dos Feirantes de Águas Claras.

Pelo MM. Juiz foi proferida a seguinte decisão: Defiro a juntada dos documentos apresentados pelo Coletivo Hortas de Águas Claras e pela Associação dos Feirantes. Dê-se vista às partes sobre os novos documentos. Defiro a dilação do prazo para a realização do Concurso relativo ao Projeto de utilização dos parques para 120 dias a contar da presente data. Uma vez homologado o Concurso acima referido, o que deve ocorrer nesse prazo de 120 dias, disporá a TERRACAP de mais 120 dias para a apresentação do

Projeto Executivo respectivo. No que tange os autos 15.355-3/15 defiro à D. Procuradoria do DF o prazo de 10 dias para que informe o tempo necessário para que o IBRAM apresente, no prazo mais célere possível, os elementos técnicos necessários ao Licenciamento Corretivo discutido naquela demanda. Decisão proferida em audiência, intimados os presentes.

Conforme Audiência de Instrução e Julgamento realizada em 14.09.2016 (fl. 1087), foi determinado ao Distrito Federal que informasse o tempo necessário para que o IBRAM apresentasse, no prazo mais célere possível, os elementos técnicos necessários ao Licenciamento Corretivo discutido na presente demanda. Em atendimento à determinação judicial fixada em audiência, o IBRAM, através do Ofício n. 100.001.459/2016-PRESI/IBRAM datado de 26.09.2016, esclareceu que o prazo razoável para apresentação das condicionantes necessárias à obtenção de Licença de Instalação Corretiva para a Região Administrativa de Águas Claras seria de 120 (cento e vinte) dias (fl. 1324).

Manifestação do Ministério Público mencionando a publicação no Diário Oficial do Distrito Federal de 25.10.2016 em que a Terracap protocolou requerimento de Licença de Instalação Corretiva junto ao IBRAM/DF, fl. 1326, o concurso público de arquitetura e paisagismo promovido pela TERRACAP, fl. 1328 e a investigação dos solos dos Parques Sul e Central, fl. 1330.

O Coletivo Hortas de Águas Claras junta petição às fls. 1336/1343 requerendo, em síntese, a preservação de árvores plantadas nos Parques Sul e Central, bem como de pomar comunitário existente no Parque Central.

Juntado acórdão em agravo de instrumento interposto pelo Distrito Federal quanto ao cercamento das áreas destinadas aos Parques Sul e Central, fls. 1374/1385.

Juntada aos autos cópia da Recomendação n. 03/2017 PROURB/PRODEMA, de 23 de junho de 2017, para que o IBRAM revogasse as licenças ambientais concedidas ao empreendimento Residencial Reserva Parque Clube, situado na Rua Carnáubas, Lote 12, em área adjacente ao Colégio La Salle e a Quadra 301 e nas proximidades do Parque Ecológico de Águas Claras, em Águas Claras e se abstinhasse de conceder ou prorrogar novas licenças ambientais até que o licenciamento corretivo determinado nas Ações Cíveis Públicas n° 2015.01.1.015355-3 e n° 2015.01.1.015361-7 fosse aprovado pelo órgão ambiental e concluísse ser possível a implantação do empreendimento (fls. 1389/1392).

Juntados acórdãos do TJDF e STJ relativos à impugnação ao valor da causa, fls. 1400/1423.

Juntado ofício do Administrador Regional de Águas Claras sobre a realocação da feira em Águas Claras, fls. 1425/1426.

Juntada petição da AMAAC em que requer a designação de audiência por suposto descumprimento do acordado em audiência, fl. 1428.

O Distrito Federal junta às fls. 1429/1432 manifestação do IBRAM em que se manifesta sobre a Recomendação expedida pelo MPDFT no tocante ao Residencial Reserva Parque Clube em Águas Claras.

Em 27 de abril de 2018, a TERRACAP se manifesta sobre as etapas e procedimentos para contratação de empresa especializada na elaboração dos projetos de arquitetura e paisagismo dos Parques Sul e Central, fls. 1435/1437.

Juntado ofício da Administração Regional de Águas Claras informando a abertura sem autorização de via de acesso ao Parque Sul pelo Condomínio Top Club Life Residence e já notificada a AGEFIS, fls. 1440/1441.

Em 11 de maio de 2018 o feito foi suspenso pelo prazo de 90 dias conforme decisão à fl. 1443.

Decisão sobre digitalização dos autos em 5 de julho de 2018, fls. 1445/1446.

O feito recebeu o número PJe 0003158-18.2015.8.07.0018.

Manifestação da TERRACAP quanto ao andamento dos projetos executivos dos Parques Sul e Central (ID: 24650055).

Manifestação do Ministério Público em que menciona que na documentação apresentada pela TERRACAP nada consta sobre o Parque Central, tecendo considerações sobre a postergação do prazo para implantação dos parques Sul e Central. (ID: 24909648).

A TERRACAP junta aos autos informações adicionais conforme petição ID: 25382602, assim como o Distrito Federal conforme petição ID: 25726507.

Manifestação do Distrito Federal juntando ofício do IBRAM sobre a implantação dos Parques Sul, Central e Linear (ID: 26209763).

Manifestação do Ministério Público datada de 11 de dezembro de 2018 em que requer a designação de audiência, conjunta com o PJe n. 0003157-33.2015.8.07.0018 (Licenciamento ambiental corretivo de Águas Claras), a fim de que se possa estabelecer com os requeridos (DISTRITO FEDERAL, TERRACAP e IBRAM), dentro do conceito de processo civil estrutural, as medidas estruturais para a Região Administrativa de Águas Claras e considerando a possibilidade de execução das obras com o desenvolvimento concomitante do projeto executivo dos parques, conforme, art. 7º, §1º da Lei n. 8.666/93, bem como a necessidade de implementação de medidas estruturais e da releitura do sistema colaborativo, que obriga os sujeitos processuais a buscar mútuo auxílio e o diálogo, induzindo a coparticipação e a formação da esfera democrática (art. 6º do CPC), requerendo ainda a juntada do parecer técnico 031/2018 (ID: 26706937).

Despacho do r. Juízo em 21 de fevereiro de 2019 (ID: 29320177), sendo designada audiência de conciliação para a data de 10 de junho de 2019 (ID: 30956908).