

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE
JUSTIÇA
MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

LETÍCIA MOREIRA DE MARTINI

**OS INTERESSES COLETIVOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA E
O SISTEMA DE JUSTIÇA NO MARANHÃO:** a atuação do Poder Judiciário e do
Ministério Público no período de 2015 a 2020

São Luís

2021

LETÍCIA MOREIRA DE MARTINI

**OS INTERESSES COLETIVOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA E
O SISTEMA DE JUSTIÇA NO MARANHÃO:** a atuação do Poder Judiciário e do
Ministério Público no período de 2015 a 2020

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, como
requisito parcial para a obtenção do título de mestre em
Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos.

São Luís

2021

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Martini, Letícia Moreira De.

Os interesses coletivos de proteção ambiental e urbanística e o sistema de justiça no Maranhão : a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público no período de 2015 a 2020 / Letícia Moreira De Martini. - 2021.
282 f.

Orientador(a): Nelson Juliano Cardoso Matos.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021.

1. Atuação. 2. Interesses coletivos. 3. Judicialização. 4. Ministério Público. 5. Poder Judiciário. I. Matos, Nelson Juliano Cardoso. II. Título.

LETÍCIA MOREIRA DE MARTINI

**OS INTERESSES COLETIVOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA E
O SISTEMA DE JUSTIÇA NO MARANHÃO: a atuação do Poder Judiciário e do
Ministério Público no período de 2015 a 2020**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, como
requisito parcial para a obtenção do título de mestre em
Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos (Orientador)

Universidade Federal do Piauí

Prof^a. Dr^a. Edith Maria Barbosa Ramos

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa (Examinador Externo)

Universidade Católica de Pernambuco

Prof. Dr. Newton Pereira Ramos Neto (Suplente)

Universidade Federal do Maranhão

Aos meus pais, Angelina e Jarcy. Eu nada seria e teria – nem mesmo linhas para escrever – se não fossem eles.

À minha vizinha, Alodias (*in memoriam*), que lá no seu lugar vê que eu “me formei” e aqui cheguei.

AGRADECIMENTOS

Ao final, percebemos que nenhuma trajetória é solitária e não se constrói o barco sozinho.

Percebemos que no meio do caminho houve pedras, mas também houve sorrisos, houve esperança, houve afeto, houve coragem.

Chegar até este momento, sem dúvidas, não é apenas o resultado de tudo o que se passou nos últimos vinte e quatro meses, de tudo o que eu vivi neste tempo e das pessoas que estiveram comigo presencialmente. Os resultados deste trabalho têm a ver também com o que eu sou, com o que agreguei ao lado de pessoas que me fizeram aprender, apreender, refletir, mudar, questionar, querer. Eu deixo um pouco (ou muito) de mim e destas pessoas nas próximas páginas.

Agradeço, de forma singular, a Deus, por ter me concedido a vida, por ter me guiado em todas as escolhas que me levaram até este momento, por ter segurado a minha mão quando tudo parecia escuro, íngreme e, por vezes, sufocante, por ter me feito perceber e acreditar que o desafio era uma etapa necessária para alcançar um sonho.

À minha mãe, Angelina, que sempre me impulsionou a lutar com minhas próprias forças, que sempre foi exemplo de coragem e também de resiliência, que sempre soube alternar com maestria a firmeza e o amor: ter em casa o espelho de uma mulher forte, só me fez crescer em vontade.

Ao meu pai, Jarcy (De Martini, para os próximos), por sempre vibrar comigo em minhas conquistas. Eu via em seu coração o orgulho quando falava aos outros de mim. Eu via a singeleza a cada vez que ele me acordava de manhã para ir à Universidade, a cada vez que ele preparava meu café da manhã. A significância destes pequenos gestos transbordava amor, e eu sempre vou lembrar e agradecer-lo por isso.

Aos dois, Angelina e Jarcy, pelo maior legado que puderam ter deixado a mim: a educação, a grandiosa oportunidade de tê-la e valorizá-la, tanto em seu aspecto formal, como através dos princípios transmitidos, das lições caseiras, da verdadeira doação a que se propuseram.

A Diogo, com quem tanto aprendi nesses doze anos... aprendi sobre amor, aprendi sobre a vida, sobre coragem, sobre solidariedade, sobre companheirismo, sobre construção. Quando tudo parecia tão longínquo, ele me mostrava um atalho. Quando as luzes se apagavam, ele me fazia enxergar além. Ele mostra, ele faz. A dificuldade de ter enfrentado um isolamento involuntário, em meio a uma pandemia global e toda a miscelânea de sentimentos

e sensações que passaram a se fazer presentes, poderia ter sido inúmeras vezes maior, se ele não estivesse sempre ao meu lado, com as palavras certas – ainda que duras – nas horas certas, com o abraço aconchegante, com a sinceridade e a pureza do afeto de quem se preocupa, com a sabedoria, a retidão, e ao mesmo tempo a simplicidade de quem consegue tornar mais fáceis aquelas situações obscuras. A ele devo grande parte da crença e confiança que passei a ter em mim, e o que me impulsionou (ou diria, me inspirou) a agir em circunstâncias tão desafiadoras. Toda a minha gratidão a alguém de alma tão iluminada nunca poderia ser suficientemente expressada em tão poucas linhas.

A todos os membros da minha família, que confiam e acreditam em mim.

Ao professor doutor Nelson Juliano Cardoso Matos, meu orientador nesta pesquisa, a quem devo muito do meu desenvolvimento e amadurecimento acadêmico. Sempre com muita sinceridade, e ao mesmo tempo, muita tranquilidade e serenidade, seus apontamentos, críticas e sugestões, desde o início do que viria a ser o projeto de pesquisa, perpassando por todas as dificuldades e transformações nada lineares que se sucederam, acresceram em mim a segurança de poder contar com uma presença experiente e solícita. É o incentivo necessário para o meu esforço em fazer jus a tudo isso.

Aos professores doutores Newton Pereira Ramos Neto e Edith Maria Barbosa Ramos, por todas as valiosas observações feitas nas bancas de qualificação desta pesquisa, que tanto contribuíram para a lapidação do resultado final. Ainda, e de modo geral e carinhoso, a todo o corpo docente do PPGDir, pelas aulas estimulantes, pelas referências literárias e leituras instigantes, pelo compartilhamento de saberes, pelo desenvolvimento de um aprendizado inestimável.

Ao professor doutor Raymundo Juliano Rego Feitosa, pelo honroso aceite em integrar a banca examinadora desta dissertação e somar de forma tão gentil e agregadora.

Aos funcionários do PPDDir, pela presteza nos atendimentos e por ajudar a tornar o ambiente mais agradável e harmonioso.

Ao Dr. Douglas de Melo Martins, juiz titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís, por sempre ter se mostrado solícito e favorável à exploração do objeto desta pesquisa, por sua acessibilidade, educação e abertura na disponibilização dos documentos que se fizeram imprescindíveis, bem como aos servidores integrantes da Vara, que tanto auxiliaram de modo preciso.

Aos Drs. Luís Fernando Cabral Barreto Júnior e Cláudio Rebêlo Correia Alencar, respectivos promotores de justiça titulares da 7ª e 8ª Promotorias de Justiça Especializada de

Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, e suas assessoras, pela prestatividade, diligência e precisão com as informações solicitadas.

A todos os professores que passaram pela minha trajetória escolar e universitária, por terem conduzido a construção dos meus conhecimentos, por terem despertado em mim a necessidade do aprendizado constante.

Aos queridos Tereza, Cristian, Deomar, Natalie e Régis, nomes que o Mestrado possibilitou se fazerem presentes em minha vida. Agradeço por ter com eles compartilhado tantos momentos de descontração em meio à densidade do nosso propósito.

A Rodolpho, meu amigo, meu irmão. Não tem distância, nem tempo que nos separe. Eu o agradeço por simplesmente existir e por existir em minha vida.

A Carla, Sarah, Nahyara e Alyne, pelos anos de amizade, acolhimento e alegria. Por termos crescido juntas, acompanhado e vibrado com a evolução de cada uma.

A todos em minha vida que, mesmo despretensiosamente, deixaram aqui um pedaço de si.

“Um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados sine die, além de confiados à vontade de sujeitos cuja obrigação de executar o ‘programa’ é apenas uma obrigação moral ou, no máximo, política, pode ainda ser chamado corretamente de ‘direito’?”

(BOBBIO, 2004, p. 72).

RESUMO

O tema desta dissertação é a judicialização dos interesses coletivos. A delimitação do tema e a demarcação do objeto da pesquisa restringiram a análise sobre a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público do Maranhão em matéria de proteção ambiental e urbanística no período de 2015 a 2020. As reflexões em torno desse tema enfrentaram os dilemas acerca da expansão do sistema de justiça sobre a esfera administrativa, sobretudo considerando os limites e a efetividade da atuação judicial. Para além da pesquisa bibliográfica, especialmente focada nas reflexões em torno dos dois referenciais teóricos (expansão judicial e interesses coletivos), fez-se uso de pesquisa documental para aferir as medidas de atuação, tanto judiciais como extrajudiciais, do Poder Judiciário e do Ministério Público estaduais, em primeiro grau de jurisdição, subscritas pela Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís, pelas 7ª e 8ª Promotorias de Justiça Especializadas e pelo Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural. Para tanto, considerou-se as estratégias e argumentos apresentados pelas partes demandantes, presentes nas ações coletivas selecionadas por meio do método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl R. Popper, e sistematizados categoricamente em conformidade com as técnicas que orientam a análise de conteúdo, para então, por meio de método de procedimento descritivo, desenvolver análise dos dados, possibilitando a exposição de resultados. Os relatórios públicos de atividades do Ministério Público do Maranhão dos anos de 2015 a 2019 também foram objeto de análise. A discussão teórica inicial desenvolveu-se a partir da compreensão em torno da expansão do sistema de justiça no Brasil, visibilizada na enseada de um projeto político democrático, que albergou um conceito amplo de acesso à justiça, tudo sob o pálio de um Estado de viés social e do nascedouro de interesses coletivos positivados constitucionalmente, juridicamente reclamáveis em escala abrangente quando não ofertados em sua esfera ordinária. Essa expansão judicial veio acompanhada de maior alcance hermenêutico e consequente liberdade criativa, cujos limites argumentativos carecem de pesos racionais capazes de reequilibrar o figurino federativo, os quais podem vir a funcionar como potenciais diferenciadores dos conceitos de judicialização e ativismo. De outro lado, a acomodação massiva de interesses oriundos de padrões sociais cada vez mais complexos, possibilitou uma reviravolta nas técnicas processuais tradicionais, fomentando o levante de valores típicos de um microssistema coletivo, os quais passaram a ter o Ministério Público como principal agente indutor, principalmente em virtude do seu novo perfil constitucional, do qual decorreu, inclusive, o seu potencial de resolutividade por meio de instrumentos extrajudiciais. Toda essa

dinâmica expansionista ensejou as discussões em torno dos limites que se impõem sobre a interferência jurisdicional na esfera administrativa, cujas balizas despontam como verdadeiros desafios diante de atuações que resistem à proposta de resolução negociada, e que evidentemente levaram à dúvida acerca da efetividade do sistema de justiça do Estado do Maranhão na proteção dos interesses coletivos ao meio ambiente e à ordem urbanística.

Palavras-chave: Judicialização. Interesses coletivos. Poder Judiciário. Ministério Público. Atuação.

ABSTRACT

The theme of this dissertation is the judicialization of collective interests. The delimitation of the theme and the demarcation of the research object restricted the analysis over the performance of the Judiciary and the Public Prosecutor's Office of Maranhão in the area of environmental and urban protection in the period from 2015 to 2020. The reflections on this theme faced the dilemmas about the expansion of the justice system over the administrative sphere, especially considering the limits and effectiveness of judicial action. In addition to bibliographic research, especially focused on reflections around the two theoretical frameworks (judicial expansion and collective interests), a documentary research was used to assess the measures of action, both judicial and extrajudicial, of the Judiciary and the State Public Prosecutor's Office institutions, in the first degree of jurisdiction, subscribed by the Court of Diffuse and Collective Interests of São Luís, by the 7th and 8th Specialized Public Prosecutor's Offices and by the Operational Support Center for the Environment, Urbanism and Cultural Heritage. For this, the strategies and the arguments presented by the plaintiffs were considered, present in the collective actions selected through the hypothetical-deductive method developed by Karl R. Popper, and systematically categorized in accordance with the techniques that guide the content analysis, for then, using a descriptive procedure method, develop data analysis, enabling the exposure of results. Public reports on the activities of the Maranhão Public Prosecutor's Office from 2015 to 2019 were also analyzed. The initial theoretical discussion developed from the understanding of the expansion of the justice system in Brazil, made visible in the cove of a democratic political project, which housed a broad concept of access to justice, all under the canopy of a socially biased state and the birth of collective interests constitutionally positivized, legally claimable on a comprehensive scale when not offered in its ordinary sphere. This judicial expansion was accompanied by a greater hermeneutical scope and consequent creative freedom, whose argumentative limits lack rational weights capable of rebalancing the federative costume, which may come to function as potential differentiators of the concepts of judicialization and activism. On the other hand, the massive accommodation of interests arising from increasingly complex of social standards, made possible a turnaround in traditional procedural techniques, encouraging the raising of typical values of a collective microsystem, which started to have the Public Prosecutor's Office as the main inducing agent, mainly due to its new constitutional profile, which also resulted in its potential for resolution through extrajudicial instruments. All this expansionist dynamics gave rise to discussions about the limits imposed on jurisdictional

interference in the administrative sphere, whose goals emerge as real challenges in the face of actions that resist the negotiated resolution proposition, and which evidently led to doubts about the effectiveness of the Justice System of the State of Maranhão in the protection of collective interests to the environment and to the urban order.

Keywords: Judicialization. Collective interests. Judicial power. Public Prosecutor's Office. Performance.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Situação atual dos processos	90
Gráfico 2	Demandantes em ações civis públicas.....	97
Gráfico 3	Provocação para as investigações do Ministério Público.....	98
Gráfico 4	Percepção acerca do argumento fático (Ministério Público como demandante): omissão / inércia / ineficiência / mora da administração pública	103
Gráfico 5	Percepção acerca do argumento jurídico (Ministério Público como demandante): STJ	105
Gráfico 6	Percepção acerca do argumento jurídico (Ministério Público como demandante): TJ/MA.....	105
Gráfico 7	Atuação do Ministério Público nas ações propostas por outros demandantes	109
Gráfico 8	Percepção acerca do argumento axiológico (demandados): limites à intervenção judicial sobre a esfera administrativa.....	116
Gráfico 9	Assuntos: meio ambiente.....	117
Gráfico 10	Assuntos: ordem urbanística.....	118
Gráfico 11	Percepção acerca da celebração de acordo de mérito.....	121
Gráfico 12	Procedimentos preparatórios e inquéritos civis: meio ambiente: 2015-2019	145
Gráfico 13	Procedimentos preparatórios e inquéritos civis: ordem urbanística: 2015-2019	145
Gráfico 14	Prorrogação das investigações do Ministério Público.....	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Principais estratégias do Ministério Público como demandante	100
Tabela 2	Principais argumentos fáticos do Ministério Público como demandante.....	102
Tabela 3	Principais argumentos normativos do Ministério Público como demandante.....	104
Tabela 4	Principais argumentos axiológicos do Ministério Público como demandante.....	107
Tabela 5	Principais estratégias dos demandados.....	111
Tabela 6	Principais argumentos fáticos dos demandados	114
Tabela 7	Dados extraídos do relatório MPE/MA de 2015	141
Tabela 8	Dados extraídos do relatório MPE/MA de 2016	142
Tabela 9	Dados extraídos do relatório MPE/MA de 2017	143
Tabela 10	Dados extraídos do relatório MPE/MA de 2018	143
Tabela 11	Dados extraídos do relatório MPE/MA de 2019	144
Tabela 12	Comparativo dos principais problemas enfrentados pelo sistema de justiça do Maranhão, nas perspectivas extrajudicial e judicial.....	200

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	- Argumentos Axiológicos
ACP	- Ação Civil Pública
ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
AF	- Argumentos Fáticos
AgInt.	- Agravo Interno
AGU	- Advocacia-Geral da União
AJ	- Argumentos Jurídicos
AN	- Argumentos Normativos
AP	- Ação Popular
Art.(s)	- Artigo(s)
CAO's	- Centros de Apoio Operacional
CAO-UMA	- Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural
CDC	- Código de Defesa do Consumidor
CDOJ/MA	- Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão
Cf.	- Conforme
CF	- Constituição Federal
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
CPC	- Código de Processo Civil
CPMP	- Colégio de Procuradores do Ministério Público
FDD	- Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
IC's	- Inquéritos Cíveis
J.	- Julgado
LACP	- Lei de Ação Civil Pública
LAP	- Lei de Ação Popular
LC	- Lei Complementar
LIA	- Lei de Improbidade Administrativa
Min.	- Ministro(a)
MPE/MA	- Ministério Público do Estado do Maranhão
MPF/MA	- Ministério Público Federal no Maranhão
MSC	- Mandado de Segurança Coletivo

Nº	- Número
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
PP's	- Procedimentos Preparatórios
Rel.	- Relator(a)
RID	- Regimento Interno Diretivo
ss.	- Seguintes
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
TAC	- Termo de Ajustamento de Conduta
TJ/MA	- Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
VIDCSL	- Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	A EXPANSÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL E OS INTERESSES COLETIVOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	23
2.1	A Constituição de 1988 e os elementos de um novo sistema de justiça	24
2.2	A nova dinâmica do poder judiciário: da liberdade ao ativismo judicial	36
2.3	A judicialização dos interesses coletivos: acepções e escolhas terminológicas.....	42
3	OS INTERESSES COLETIVOS E O MINISTÉRIO PÚBLICO NO SISTEMA PROCESSUAL DE TUTELA.....	48
3.1	O novo perfil do Ministério Público e a sua atuação em interesses coletivos	48
3.2	A instrumentalização processual para a garantia de proteção dos interesses coletivos	55
3.3	O Código de Processo Civil de 2015, a amplitude do sistema de tutela coletiva e o cumprimento de sua função constitucional social.....	70
4	A ESTRUTURA E DINÂMICA DO SISTEMA DE JUSTIÇA DO MARANHÃO PARA A PROTEÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA DE INTERESSES COLETIVOS.....	75
4.1	O Poder Judiciário Estadual e Federal: como se organiza para atuar nas questões que envolvem a proteção ambiental e urbanística de interesses coletivos?	75
4.2	O Ministério Público Estadual e Federal: como se organiza para atuar nas questões que envolvem a proteção ambiental e urbanística de interesses coletivos?	82
4.3	O caso da vara de interesses difusos e coletivos da comarca da ilha de São Luís: análise de processos do período de 2015 a 2020	87
4.3.1	Escolha metodológica: o método de abordagem	90
4.3.2	Escolha metodológica: o método de procedimento	93
4.3.3	A utilização do método de amostragem e das técnicas de análise de conteúdo ..	94
4.3.4	O perfil, as estratégias e os argumentos dos demandantes	96

4.3.4.1	<i>Ações coletivas propostas pelo Ministério Público</i>	99
4.3.4.2	<i>Ações coletivas propostas por outros demandantes</i>	108
4.3.5	O perfil, as estratégias e os argumentos dos demandados	109
4.3.6	O perfil geral das demandas e da atuação do sistema de justiça do Maranhão ...	116
5	A DIMENSÃO EXTRAJUDICIAL DO SISTEMA DE JUSTIÇA NA PROTEÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA DE INTERESSES COLETIVOS NO MARANHÃO	122
5.1	A atuação extrajudicial do Ministério Público	122
5.2	O compromisso (ou Termo) de ajustamento de conduta	132
5.3	As estratégias e a atuação das promotorias especializadas de proteção ao meio ambiente, urbanismo e patrimônio cultural de São Luís	136
5.4	As estratégias e a atuação do centro de apoio operacional de meio ambiente, urbanismo e patrimônio cultural	148
6	DILEMAS ACERCA DA EXPANSÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA SOBRE A ESFERA ADMINISTRATIVA: limites e efetividade	153
6.1	A intervenção judicial e suas barreiras: separação dos poderes, discricionariedade administrativa e legitimidade democrática	153
6.2	Outros limites para a expansão do sistema de justiça: a ordem jurídica vigente autoriza todo e qualquer tipo de interferência?	165
6.3	A negociação como alternativa	181
6.4	A expansão do sistema de justiça maranhense efetivamente conduz à proteção do meio ambiente e do patrimônio urbanístico?	191
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	198
	REFERÊNCIAS	202
	APÊNDICE A – REQUERIMENTOS E OFÍCIOS	225
	APÊNDICE B – TABELAS	229
	ANEXO A – CONTROLE DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS – 8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA	280

1 INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação é a judicialização dos interesses coletivos. A delimitação do tema e a demarcação do objeto da pesquisa restringiram a análise sobre a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público do Maranhão em matéria de proteção ambiental e urbanística no período de 2015 a 2020. As reflexões em torno desse tema enfrentaram os dilemas acerca da expansão do sistema de justiça sobre a esfera administrativa, sobretudo considerando os limites e a efetividade da atuação judicial.

A escolha do tema justifica-se, de modo central, por se tratar de uma perspectiva abrangente, atual e ainda pouco explorada, tendo em vista que os estudos que permeiam a judicialização dos interesses coletivos ainda são pouco comuns no Brasil, especialmente os que envolvem questões ambientais e urbanísticas. Também incomum é a análise voltada para uma visão ampla do sistema de justiça, o que se desenvolveu tendo por escopo o fato de que, afinal, a judicialização não se materializa somente através da atuação do juiz. Neste particular, a figura do Ministério Público fez-se notória, uma vez que se trata do principal ator representante das demandas sociais coletivas, tanto em âmbito judicial, enquanto demandante e fiscal da ordem jurídica, como na esfera extrajudicial.

Com efeito, analisar a atuação de órgãos componentes do sistema judiciário requer a valoração de aspectos determinantes no desenvolvimento da pesquisa, os quais desempenham papel decisivo no delineamento do seu objeto e permitem o encaminhamento para respostas conclusivas. Não é à toa que a retórica invade o meio jurídico sob os argumentos que tendem a rotular a Administração Pública com adjetivos que contestam a sua eficiência e põem em debate a necessidade de ofertar à coletividade os interesses que lhe são previstos. O fetichismo da resposta judicial, cuja transposição de funções impõe o manuseio de conhecimentos alheios à sua conformação primária, incide frontalmente no que se pode colher acerca da atuação do sistema de justiça. Nesse contexto, a efetividade do desempenho do sistema de justiça do Estado do Maranhão, na resolução das demandas ambientais e urbanísticas, encontra-se visceralmente ligada aos fatídicos limites administrativos que casuisticamente se sobressaem e emperram a entrega do bem jurídico.

O desenvolvimento do tema desta pesquisa teve início com a contextualização do momento de deflagração da nova ordem constituinte brasileira, que culminou na aproximação dos interesses coletivos como um dos seus marcos e, em razão direta, na expansão do sistema judicial que passou a assumir um protagonismo desafiador da lógica estruturante até então desenhada. Não sem maiores propósitos, Sadek (2017, p. 41) afirma que “[...] do ponto de

vista legal, o Brasil pós-1988 apresenta uma situação plenamente favorável ao reconhecimento dos direitos individuais e coletivos e à democratização do direito de acesso à justiça”.

Muito embora tenham sido traçados contornos gerais sobre os integrantes do novo sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública e Ordem dos Advogados do Brasil) e a construção da sua identidade e espaço institucional, esta pesquisa se concentrou na análise da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público, em razão de sua sobressalência no deslinde das ações coletivas, conforme foi abordado empiricamente em capítulo próprio. Para fins preliminares, cabe destacar que esses dois órgãos transparecem como “sócios involuntários” de um ideal paternalista, com desvios capazes de beirar a face vil do ativismo. É daí que se percebe que, nem como instituição auxiliar, nem como um terceiro poder, o Ministério Público passou a atuar em direção adjacente ao Judiciário, na condução dos objetivos de proteção coletiva dos interesses de relevância social. Suas deficiências e seus excessos são sentidos em proporções semelhantes, e assim mereceram ser analisados.

A imposição de uma nova ordem democrática culminou na reconfiguração da noção de acesso à justiça, modulada sob o viés de ampliação da oferta e acessibilidade de direitos, consagrando-se em verdadeira medida para garantir a sua efetividade. Da extração conceitual do que se assumiu como uma ordem jurídica justa, assistiu-se à expansão dos poderes judiciais, de intérprete a potencial realizador das promessas constitucionais. Cada vez mais distante do padrão técnico-burocrático, a atuação do sistema de justiça induziu a um desprendimento de molduras pré-fabricadas, revelando um estado de torpor capaz de lhe distanciar de sua própria razão de existir. Como ressalta Matos (2020, p. 199), “[...] a ampliação do acesso à justiça e a ampla positivação de direitos de todo tipo são bem-vistos, mas a extensa e intensa atividade judicial resultou na sensação de incerteza jurídica”, efeito direto da difusão de um sistema que promove a própria judicialização da vida.

Com efeito, libertar uma instituição das peias do formalismo clássico, não significa inflacioná-la de um criacionismo tendencioso, tornando assim próspera a discussão afeta à necessidade de munir o sistema de justiça de uma argumentação racional. Há tantos desencontros sob o emblema da judicialização, há tantas práticas ativistas travestidas como judicialização, há tanto dissenso e ambiguidade na formulação de seus conceitos, que se optou por analisar a atuação do sistema de justiça do Estado do Maranhão em seu vínculo de expansão sobre a esfera político-administrativa, o que, de certa forma, desincumbiu esta pesquisadora da tarefa de ter que se atrelar ao pálido da dicotomia que permeia as distinções

entre judicialização e ativismo. Para além de uma promiscuidade terminológica, Matos (2020, p. 122) lembra que “[...] particularmente no Brasil, os termos são empregados em tal proporção e com tanto desacordo semântico que não parece possível identificar duas definições consensualmente aceitáveis”.

A expansão jurisdicional atravessou assim a finalidade ritualística do processo, invocando instrumentos para sua efetivação e aproximação às novas funções sociais entoadas, em linha paralela à necessidade de se assumir uma dinâmica de tutela coletiva de interesses. Como opções terminológicas, adotou-se o vocábulo interesses ao invés de direitos, em conformação ao critério do potencial de exigibilidade e concreção jurídicas, e coletivos em detrimento de difusos, em respaldo à abrangência do pedido, e não à limitação da matéria, de modo a contemplar a expressão “interesses coletivos *lato sensu*”.

Partindo da compreensão destas premissas e apontamentos teóricos, passou-se a traçar um dos objetivos empíricos da pesquisa, voltado à análise do Poder Judiciário e Ministério Público do Estado do Maranhão, em primeiro grau de jurisdição, na resolução das demandas relativas ao meio ambiente e patrimônio urbanístico. Tomando como espaço a Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís para a seleção das ações coletivas objeto das discussões propostas, iniciou-se a abordagem com a delimitação do seu campo jurisdicional, o qual exerce influência direta sobre a organização administrativa-funcional das respectivas Promotorias de Justiça estaduais que atuam na matéria tratada. Neste ponto, a Lei Complementar Estadual nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão) e suas alterações posteriores, serviu como parâmetro normativo para fins de situação da abrangência territorial e da competência do ambiente analisado. A definição das circunstâncias que impõem atuações em âmbito federal também se fez necessária para um melhor discernimento e alocação deste objeto de pesquisa.

Sendo assim, a terceira parte desta dissertação compõe-se da extração dos dados coletados a partir da análise de uma amostra indicativa de 45 (quarenta e cinco) ações coletivas, originárias da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís, circunscritas no período de 2015 a 2020. As inferências foram produzidas através da decomposição dos argumentos e estratégias apresentados pelo Ministério Público, como parte demandante e fiscal da ordem jurídica, e pela Administração Pública direta municipal e estadual enquanto demandadas, cujos resultados foram reanalisados e confirmados até a data de 14 de janeiro de 2021. Utilizou-se, para tanto, o método de abordagem hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl R. Popper para justificar a seleção numérica dos processos e sua representatividade como veículos atestadores da – ainda que provisória – força probatória da

hipótese inicialmente ventilada. Para a subsequente sistematização do conteúdo dos dados empíricos, amparou-se no conjunto de técnicas que compõem a análise de conteúdo, proposta por Laurence Bardin, para então, por meio de método de procedimento descritivo, desenvolver análise dos dados, culminando na exposição de resultados. Com este escopo, as categorias homogêneas que propiciaram o agrupamento das fontes, encontram-se organizadas nas tabelas constantes do Apêndice B, de tal modo que as conclusões inferidas se impuseram como potenciais encaminhadoras da resposta ao sobredito questionamento: a expansão do sistema de justiça efetivamente conduz à proteção do meio ambiente e do patrimônio urbanístico?

De todo efeito, esse perfil expansionista que ostenta o sistema de justiça não se perfaz apenas sob a seara judicial. O potencial de resolutividade que foi albergado ao Ministério Público, através do seu aparelhamento com técnicas de execução extrajudicial, indicou a necessidade de análise conjunta desta dinâmica de atuação, tanto em face da multilateralidade subjetiva e do alto grau de complexidade temática das demandas coletivas que batem às portas do Poder Judiciário, como em vista da sobrecarga processual que lhe acomete hodiernamente. Afinal, um dos parâmetros para aferição da efetividade do sistema judicial é a entrega do bem jurídico em tempo razoável, o que impõe ponderações sobre as perspectivas preventiva e conciliatória como alternativas visadas, em extensão à noção estrita do acesso à justiça.

O quarto momento da pesquisa dedicou-se, portanto, à análise da dimensão extrajudicial do sistema de justiça do Estado do Maranhão, na proteção dos interesses coletivos ambientais e urbanísticos, tendo-se averiguado as estratégias e a atuação das 7ª e 8ª Promotorias de Justiça Especializadas, bem como no que toca ao Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís.

Com a finalidade de se extrair elementos passíveis de avaliar a qualidade da postura extrajudicial das unidades ministeriais indicadas e sua efetiva correspondência às expectativas sociais, foram analisados os Relatórios de Atividades do Ministério Público do Maranhão, referentes aos anos de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, todos de acesso público, particularmente no que se reporta aos dados alusivos aos assuntos ligados ao meio ambiente e ordem urbanística. Como subsídio à análise, os procedimentos administrativos presididos pelos entes ministeriais, os quais integram a maior parte dos processos judiciais selecionados para a pesquisa, também serviram como aporte para o desenvolvimento comungado das conclusões, cuja confluência possibilitou desaguar nas perspectivas que apontam propostas de interlocução e colaboração interinstitucional como as mais eficazes.

O momento final da pesquisa foi de retomada do seu leito de análise, com a catalisação do debate em torno dos dilemas que permeiam a expansão do sistema de justiça sobre a esfera administrativa. Nesta perspectiva, foram abordadas as principais barreiras principiológicas que tendem a ser utilizadas como argumentos de primeira ordem pela Administração Pública, como a separação dos poderes, a discricionariedade administrativa, a legitimidade democrática e os afluentes que decorrem de sua aplicabilidade direta, fulcrados essencialmente nas variáveis que medeiam os conceitos das capacidades institucionais, custos dos direitos e limitações orçamentárias. A desordem na concessão dos direitos fundamentais constitucionais, somada aos fatores limitantes de uma exasperação sem freios, colocam em cena a necessidade primária de relativizar determinadas orientações, de ambos os lados.

Sem dúvidas, há um campo minado que se confronta ao verdadeiro equilíbrio das razões, o que se perfaz como a partícula determinante para a construção de uma solução mais criativa, elaborada sob os emblemas do diálogo, da cooperação e do consenso. Aqui, a observância empírica em torno dos argumentos das partes litigantes cedeu espaço momentaneamente para a discussão teórica que, enfim, abriu o terreno para a percepção acerca da hipótese moldada sobre a expansão do sistema de justiça maranhense e sua efetividade na proteção dos interesses coletivos ambientais e urbanísticos.

2 A EXPANSÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL E OS INTERESSES COLETIVOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Este capítulo objetiva contextualizar a situação atual de expansão do sistema de justiça no Brasil, particularmente na atuação em matéria de interesses coletivos. Para tanto, tendo a Constituição de 1988 como marco, percebe-se a reconfiguração das instituições de sistema de justiça e da noção de acesso à justiça, bem como, durante os últimos trinta anos, a apreciação judicial de novos conflitos e interesses, como os interesses coletivos, o que levou ao fenômeno conhecido como judicialização da política.

É impraticável discorrer acerca da expansão do sistema de justiça no Brasil sem situá-la no contexto da promulgação da Constituição Federal de 1988. Muito mais do que apontar este momento histórico brasileiro como a principal causa para a ampliação dos poderes judiciais (o que já não é pouca coisa), é necessário compreender que tal ápice político não sobreveio sem a antecedência de toda uma dinâmica favorável. Daí é que, quando se apreende o conceito universal da Constituição como uma “[...] decisão política de um povo de se governar de determinada forma” (CAMBI, 2018, p. 289), nota-se que o comando democrático impelido à Carta brasileira foi fator decisivo para a mais severa inclinação das funções judiciais.

Ao se retomar o modelo de análise empírica das condições políticas e institucionais responsáveis pelo processo de judicialização da política nas democracias contemporâneas, presente na famigerada obra *The Global Expansion of Judicial Power*, observa-se que Tate e Vallinder (1995) apostaram na democracia como uma das causas necessárias – não suficiente, mas talvez a principal – da expansão judicial, o que pode ser perfeitamente trazido para o caso brasileiro. Não sem efeito, muito embora Tate tenha aventado a possibilidade de se considerar o processo de expansão judicial como uma ameaça à democracia, na medida em que interfere nas regras estatuídas por uma maioria popular, o mesmo autor admite ser improvável que tal processo possa ser concebido fora das políticas democráticas.

Como desdobramento dessa oferta democrática e expansionista, a doutrina das questões políticas, que se perpetrou no âmbito de algumas constituições brasileiras anteriores à 1988, cedeu lugar ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, alicerçado na crescente positivação dos novos direitos, que se projetaram em um instrumento jurídico de conteúdo abrangente, cuja textura encontrou a base de sustentação no Estado social, matriz ideológica da judicialização dos interesses coletivos.

2.1 A Constituição de 1988 e os elementos de um novo sistema de justiça

É notório que a elaboração de um documento fundamental, apto a regular publicamente as relações sociais, não parte do acaso, nem se materializa de modo hermético. O impulso fundante do corpo dogmático que se constitui como um sistema agregador de normas, é, com efeito, o conjunto de verbalizações e insurgências sociais, canalizadas sob a forma de uma Constituição, a qual passa a ser visualizada como “[...] o estatuto jurídico do político” (CAMBI, 2018, p. 288), visto que suas normas expressam a vontade política dominante no momento de determinação do seu conteúdo.

Dessa forma, longe de significar um simples pedaço de papel, “[...] a Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta de seu tempo” (HESSE, 1991, p. 24). Toma-se, portanto, a Constituição como o documento capaz de aproximar a comunidade de seus propósitos, possibilitando-lhes um verdadeiro encontro, posto sob o carimbo do discurso jurídico.

Ao mesmo tempo, quando o texto constitucional passa a ser concebido como a tradução jurídica de anseios populares politicamente situados, passíveis de sofrerem reclamações em nome de sua efetividade, exsurge um elemento de legitimação política, de oficialização de interesses políticos, imbuídos de mecanismos de inserção jurídica, imersos nas esteiras de um poder simbólico (BOURDIEU, 1998).

Por outro lado, este conteúdo constitucional não se perfaz como um todo fechado, estático e imutável. Com efeito, a Constituição é formada de um universo aberto de normas que têm sua vigência e eficácia condicionadas pela integração proporcionada entre os seus destinatários, bem como pelas constantes transformações pelas quais passam as sociedades, capazes de influenciar, formal e materialmente, os estatutos normativos¹.

A pactuação inicial depende assim da adoção primária de um conceito axiológico de justiça, a ser aceito e internalizado de modo público pela sociedade. A partir do momento em que esta sociedade passa a guiar-se conforme estes padrões ordenados, estabelecidos de modo nuclear através de princípios e convicções genéricas, tem-se um acordo político que passará a ditar as diretrizes persecutórias da equidade (RAWLS, 1997). É fato que a noção original da

¹ Sob a vigência da Constituição federal de 1946, já lecionava Cavalcanti (1966, p. 37) a este respeito: “Na realidade, as Constituições seriam instrumentos estáticos que perderiam o seu sentido com a evolução e progresso humano, se exprimissem apenas a letra e a vontade dos seus elaboradores, se as instituições e os institutos por ela criados não se transformassem e não permitissem uma interpretação”. E mais adiante, endossa: “A Constituição é mais um instrumento político do que jurídico. A sua vigência deve superar a de sua geração e, assim, as palavras, se não perdem o seu sentido, se devem adaptar às contingências das novas épocas, das transformações políticas, sociais e econômicas” (CAVALCANTI, 1966, p. 43).

justiça como equidade tende a se remodelar à medida que as necessidades sociais se transmutam e são recriadas sob os entornos das mutações globais.

Neste contexto, as Constituições contemporâneas, elaboradas sob um novo conceito de jurisdição, pautado na afirmação social dos direitos fundamentais e na criação de uma nova “[...] cultura de direitos” (BRANDÃO, 2013, p. 182), necessária para o restabelecimento do catálogo esquecido durante a mutilação sócio jurídica vivenciada no fatídico período bélico mundial, passam a ser compostas por um conteúdo amplo e aberto, demonstrando assim que a constitucionalização abrangente de fato se funda na concepção de sistema jurídico enquanto um todo unitário, harmônico e integrador de valores e fins comuns, os quais promovem a formulação do “espírito do sistema”² (BOBBIO, 1997).

É neste panorama que se compreende que a verdadeira acepção de uma Constituição real é aquela capaz de perceber que a sua essência não se limita a um mero enquadramento jurídico-formal de normas, mas à contemplação de uma hermenêutica com fim sociológico. Denota-se, portanto, que muito além de sua criação inicial, os desdobramentos interpretativos e aplicativos que o texto constitucional incita, revelam uma postura dialógica, com escopo social e perfeitamente situada em seu tempo. Assim sendo, “[...] a positivação de direitos, para se tornar efetiva, não basta receber o reconhecimento formal por parte do Poder Constituinte, precisa ser vivida por um processo histórico de consolidação e realização progressiva e paulatina desses direitos” (VERBICARO, 2019, p. 119).

Todas essas vicissitudes permeiam o cenário brasileiro. Com efeito, a crise do estado de bem-estar social que se instalou em finais dos anos 70, propiciou a queda na confiança dos regimes ditatoriais, na centralização da economia pelo Estado e na liberdade legislativa e administrativa (BRANDÃO, 2013), provocando uma reação radical, que se manifestou através da “[...] emergência do neoliberalismo e suas intervenções no sentido de desregulamentar o mercado e recriar a economia como dimensão autônoma” (BURGOS; SALLES; VIANNA, 2006, p. 3). A proposta neoliberal, todavia, culminou na relativização

² Carvalho E. (2007), ao analisar o debate político e ideológico que se estende acerca da formação dos tribunais constitucionais na Europa, descreve as ideias postuladas por Hans Kelsen, o qual visualizava que, após um período de democratização e valoração principiológica, vislumbrado principalmente após a Segunda Guerra Mundial, era necessário resguardar uma estrutura democrática que fosse palco de coabitação entre as maiorias e as minorias, onde a disputa de opiniões torna-se lugar-comum e há a necessária proteção dos direitos das minorias, em repúdio à tendente “ditadura da maioria”. Como consequência aposta, a existência da maioria pressupõe a existência da minoria, assim como o direito da maioria prevê o direito adjacente da minoria, regra lapidar para a garantia das liberdades fundamentais previstas nas modernas Constituições das democracias parlamentares. Assim, “[...] os direitos humanos foram codificados e tiveram um lugar privilegiado nas novas constituições europeias” (CARVALHO, E., 2007, p. 171), de modo a respaldar o papel que passou a ser desempenhado pelas Cortes Constitucionais, a fim de manter intactas as fronteiras da Constituição.

dos direitos sociais e na fragmentação das organizações sindicais e associativas, necessitando assim de um laço constitucional capaz de dar suporte às expectativas então suprimidas.

É neste contexto que a promulgação da Constituição Federal de 1988 é associada como o marco democrático responsável pelo sepultamento do autoritarismo presente à época, cujo papel desempenhado, muito além de prescrever a inauguração de uma nova ordem jurídica, revelou uma verdadeira ruptura com os padrões vigentes no direito brasileiro, reestruturando os compromissos fundamentais firmados entre a sociedade e o Estado, e fazendo surgir um novo catálogo de direitos (BRANDÃO, 2013; TRINDADE, 2012). Em transparente convergência a esta ideia, o então Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Celso de Mello, já havia destacado que “[...] uma Constituição escrita [...] não configura mera peça jurídica, nem representa simples estrutura de normatividade, nem pode caracterizar um irrelevante acidente histórico na vida dos Povos e das Nações” (BRASIL, 2017, p. 1).

Trata-se de uma “[...] revolução processual do direito, sobre a democracia brasileira surgida com a Carta de 1988” (BURGOS; SALLES; VIANNA, 2006, p. 4), com notáveis desdobramentos sobre os direitos civis da cidadania, a previsão de mecanismos regulatórios da eficiência na gestão pública, o reforço à interpretação constitucional por meio da comunidade formada pela sociedade civil, bem como a ampliação das funções representativas dos órgãos integrantes do sistema de justiça e seus instrumentos legítimos de atuação (BURGOS; SALLES; VIANNA, 2006).

Toda a amplitude desse esquema normativo-organizativo-funcional, reflexo da textura do novo eixo democrático conquistado, fez eclodir a abrangência das matérias constitucionais, positivadas por meio de normas de alcance social e natureza programática, cuja orientação e extração dos sentidos tornou-se pilar do processo de expansão do Poder Judiciário, imbuído pela latente necessidade de implantação da melhor fórmula capaz de atender às constantes e diferentes efervescências da sociedade. Não é forçoso perceber que, ao mesmo tempo em que se pretendeu prestigiar a efetividade da Constituição, assistiu-se a uma crescente “[...] invasão do Direito sobre o social” (BURGOS; SALLES; VIANNA, 2006, p. 3), em um processo que indicava algo mais do que a normatização de meras promessas constitucionais. Esta defesa das garantias sociais resulta na percepção do Judiciário como representante da vontade popular, o poder simbólico para onde desembocam as lutas políticas que proporcionaram a abertura do leque de direitos fundamentais.

É por estas razões que se pode “[...] dizer que uma das causas principais para a ampliação dos poderes dos juízes é a expansão – também global – da democracia” (BRANDÃO, 2013, p. 185). É afirmativa a ideia de que a concentração do poder é

inversamente proporcional à liberdade judicial, tendo em vista que, com o fortalecimento da esfera administrativa, não se torna atraente a intervenção de um Poder externo disposto a catalogar direitos capazes de limitar a sua ascensão. Nesta linha, afirma Santos B. S. (2011, p. 21-22) que “[...] nos anos 1970 e 1980, os regimes autoritários [...] não estavam interessados em fortalecer a instituição judicial ao ponto de ela poder interferir com as suas práticas repressivas”.

Com todo efeito, a nova cultura jurídica inaugurada, constituída pela valoração dos direitos fundamentais, asseverou a configuração do Judiciário como guardião da justiça, tornando-o, por um lado, coautor no exercício das funções institucionais primárias do Estado, e por outro, protagonista direto na busca de realização dos direitos sociais, cujas demandas passaram a ter como suporte a inafastabilidade e universalização jurisdicional (art. 5º, XXXV/CF). A necessidade de pronunciamento judicial tornou patente a concepção de que “[...] é dever dos juízes e tribunais aplicar as leis em conformidade com os direitos fundamentais, além de ‘colmatar’ lacunas à luz das normas de direitos fundamentais” (STRECK, 2017, p. 244).

Nessa medida, as singularidades atinentes às relações sociais, sua dinamicidade e a programaticidade das normas da Constituição, auxiliaram na condução do Judiciário ao preenchimento das falhas institucionais, impedindo a assunção do fracasso constitucional diante da oferta de novos direitos, “[...] de tal forma que, a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de recurso aos tribunais” (SANTOS, B. S., 2011, p. 25). Em verdade, os efeitos da carência social de uma possível “sociedade órfã” tiveram por condão a transferência do modelo de “superego”, que passou a ser guiado através da incorporada figura paternalista, assumida pelo Poder Judiciário (MAUS, 2000), de modo a tornar-se “[...] possível perceber que, após 1988, formou-se um processo de construção de um espaço institucional do Judiciário brasileiro” (CASTRO, 1997, p. 5).

A conjuntura então implantada, além de favorecer a oferta sobressalente de valores sociais, pôs em realce a construção de uma necessidade coletiva: a instituição de um órgão capaz de representar a cidadania brasileira. Partindo desta criação cultural, renasce o Ministério Público enquanto instituição voltada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a tríade sintética que proclama suas funções institucionais. Sua reconstrução possibilitou a conquista de uma

autonomia que pode ser observada tanto sob o aspecto estrutural, quando se desvincula do Poder Executivo, quanto substancial, com atribuições próprias em matérias determinadas³.

Eleva-se o teor argumentativo à afirmação de que o caráter axiológico e programático da Constituição, aliado às contribuições normativas pretéritas, propiciaram a expansão do Ministério Público no sistema de justiça brasileiro, respaldada ainda pela sobredita ineficácia administrativa, de maneira que “[...] o processo constituinte de 1988 sacramentou, em texto constitucional, vitórias já alcançadas no plano da infraconstitucionalidade” (PORTO, 2006, p. 169).

Esta linha de continuidade percorrida pela instituição favoreceu a sua dissociação da imagem de “[...] apêndice do poder Executivo” (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 402), cuja ideia de guardião da lei passa a ser direcionada à sociedade, e não ao Estado, o que se confirma preliminarmente através da estrutura orgânica “criativa” (ARANTES, 1999, p. 90) adotada no arranjo constitucional, a qual tratou de destinar ao Ministério Público um capítulo próprio e apartado de qualquer vínculo de subordinação com os poderes republicanos⁴. De fato, conforme afirma Veríssimo (2006, p. 189), o órgão nacional “[...] foi dotado de boa dose de autonomia institucional e o que se vê de sua atuação prática é, efetivamente, mais a ação de um ‘ator ideológico’ que aquela de um ‘agente meramente burocrático’, para o bem e para o mal”.

É de se notar, portanto, que a Constituição Federal está longe de ter “fechado um ciclo”, cuja força prescritiva da atuação ministerial, muito embora não denote sua extração como um “quarto poder”, condicionou-lhe a assunção de algumas garantias de poder (CARVALHO; LEITÃO, 2010). Torna-se patente o fato de que a nascente legitimadora do crescimento da identidade institucional do Ministério Público fundamenta-se em fatores exógenos, decorrentes de circunstâncias históricas, políticas e sociais favoráveis, o que afasta a pretensão de explicar o fenômeno sob a perspectiva unívoca orientada em fatores endógenos, centrada na “[...] ótica exclusiva da capacidade estratégica de agentes isolados de adequarem meios e fins” (KOERNER; MACIEL, 2002, p. 121).

³ As funções desempenhadas pelo Ministério Público – defesa do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, combate ao crime e à improbidade, defesa do meio ambiente, etc. – representam o fim social que a instituição, enquanto organismo abstrato, persegue para fazer face ao princípio da unidade determinado pela lei. Não se trata, é fato, de uma unidade administrativa, já que existem ramos ministeriais com suas respectivas autonomias funcional e administrativa. Por outro lado, no que concerne à independência do *Parquet*, esta corresponde a uma independência funcional, e não administrativa, ou seja, não existe hierarquia funcional em relação a outros órgãos do Estado e do mesmo Ministério Público.

⁴ Segundo Rodrigues (2019, p. 338), “[...] o Ministério Público na Constituição de 1967 foi disciplinado em Seção do capítulo do Poder Judiciário. Na emenda nº 01 de 1969 o Ministério Público foi enquadrado no capítulo do Poder Executivo”. Atualmente, encontra-se insculpido na Constituição Federal de 1988 no Capítulo IV – Das funções essenciais à justiça. Seção I – Do Ministério Público.

Da noção do espírito voluntarista, alimentado pelo sentimento interno e político de luta e encorajamento dos líderes da instituição, associado à leitura de uma sociedade civil fraca, desorganizada e hipossuficiente, e de poderes políticos inativos, deve-se somar toda a contribuição conjuntural que semeou as diretrizes do embate ideológico que então se assistiria. Muito embora Arantes (1999, p. 91) tenha direcionado sua pesquisa à orientação ideológica congraçada no voluntarismo político do Ministério Público enquanto uma instituição forte, verticalizada e paternalista, cuja reconstrução institucional se originou “[...] sem qualquer mecanismo externo de impulsão [...], mas decorrente essencialmente da vontade política dos próprios integrantes da instituição” em projetar-lhe uma feição resolutiva, ressalta-se aqui que nenhuma mudança floresce em terreno infértil, e, da mesma forma, “[...] os atores não agem em um vácuo institucional” (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 405), tornando necessária a interação entre fatores internos e externos, de modo a analisar a influência do meio político e institucional na atuação dos atores institucionais. Compreensão similar é confirmada pelas palavras de Porto (2006, p. 148):

Convém registrar que a consagração do Ministério Público na Constituição Federal de 1988 representa o resultado de uma constelação de razões que a isso concorreram. Contribuíram razões políticas e sociais, como momentos históricos favoráveis, mas, especialmente, pode-se atribuir esta história de sucesso aos esforços endógenos da instituição, onde se saíram vitoriosos grupos ideologicamente voltados a uma atitude transformadora da sociedade brasileira e abarcadora de novas e imensas responsabilidades. Ações inteligentes e bem articuladas com o mundo político governamental foram selando vitórias legislativas da instituição. Tal como ocorre com os direitos fundamentais, a concepção atual do Ministério Público brasileiro nasceu no plano ideológico-filosófico de autênticos *founding fathers* da instituição, aos poucos ganhou espaço nas planícies infraconstitucionais, reforçado por práticas cotidianas dos seus agentes, e, por fim, foi situar-se no altiplano constitucional, especialmente em 1988.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, além de consagrar a autonomia do Ministério Público, outorgou-lhe a defesa dos direitos de relevância pública, invocadores das garantias fundamentais, instrumentalizados por meio de mecanismos jurídicos “[...] que estavam presentes no período autoritário, como a ação popular e a ação civil pública” [...], mas que “[...] passam a ser largamente utilizados só depois de 1988” (SANTOS, B. S., 2011, p. 25), aliados a estratégias extrajudiciais de resolução dos conflitos.

Desta forma, sob considerável influência política, é bem verdade que a orientação ideológica voluntarista do Ministério Público aflorou em meio ao desenho institucional favorável que se esboçava. Paralelamente, pode-se concluir que este desenho foi sendo pintado e aperfeiçoado pela mobilização da instituição, em um processo dialético de

conjugação de fatores endógenos e exógenos, mutuamente responsáveis pela reconstrução do *Parquet*.

Observa-se assim que a dinâmica que passou a ser adotada no cenário brasileiro alvoreceu a demanda por acesso à justiça, relacionada a um novo paradigma, ofertado em razão direta à inafastabilidade jurisdicional e à expansão e pluralização do conceito de justiça. Neste entorno, é de se constatar que, no contexto constitucional de 1988, a revolução democrática da justiça ensejou a criação de uma nova cultura jurídica (SANTOS, B. S., 2011), com olhar voltado para os direitos individuais e coletivos, e com ela, a necessidade de um caminho que conduzisse ao amplo acesso a estes valores, de modo a atingir todas as camadas populacionais. Não adiantava garantir direitos apenas formalmente: para a consolidação da democracia, haveria de se instituir mecanismos inclusivos, voltados aos hipossuficientes econômicos, bem como a estruturação de um órgão específico para esta finalidade.

É por meio dessa percepção que, principalmente após a vigência da Emenda Constitucional nº 45/2004, a Defensoria Pública se torna o substrato constitucional de densificação da função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, integral e gratuita, de todos aqueles que se ponham na condição de necessitados (art. 5º, LXXIV/CF). A universalização da prestação passa a abranger não só a cobertura de atendimento sob a esfera judicial, tornando o campo mais amplo: a garantia envolve a assistência em processos administrativos, em atos extrajudiciais prestados perante quaisquer órgãos públicos e níveis, além de amplo serviço de consultoria em assuntos jurídicos, promovendo a conscientização jurídica, a educação em direitos e fortalecendo o espírito da cidadania⁵ (MORAES, 2009; SADEK, 2017). Com efeito, segundo Sadek (2004, p. 15), essa “[...] assistência jurídica àqueles que não têm condições de pagar um advogado rompe as barreiras impostas pela estrutura econômica”, fomentando a prosperidade igualitária em meio às desigualdades econômica e social do país.

Enquanto um órgão autônomo, formado por agentes políticos concursados e dotados de garantias e prerrogativas, a instituição se aperfeiçoa e ganha importância na agenda do acesso à justiça. Com essa unificação de poderes, propõe-se uma maior centralização das diretrizes, e, conseqüentemente, a racionalização do papel atribuído à Defensoria, estimulando

⁵ A respeito da instituição da Defensoria Pública como entidade autônoma, verifica-se, em um primeiro plano, que as Constituições Federais anteriores à 1988 previam o direito de acesso à justiça aos necessitados de modo genérico, deixando a regulamentação posterior ao âmbito dos Estados, e sem qualquer distinção técnica acerca dos institutos da assistência judiciária – ou jurídica – e da gratuidade da justiça. Neste ponto, era comum que esses Estados criassem cargos de advogados públicos assalariados, ou mesmo defensores públicos subordinados à estrutura do Ministério Público presente à época (MORAES, 2009).

a distribuição mais equânime das capacidades de alcance do direito, integrando a sociedade aos fins comuns do Estado.

Todas essas particularidades definem a Defensoria Pública como a instituição apta a “[...] contribuir para desvelar a procura judicial suprimida”, na medida em que “[...] cabe aos defensores públicos aplicar no seu cotidiano profissional a sociologia das ausências, reconhecendo e afirmando os direitos dos cidadãos intimidados e impotentes” (SANTOS, B. S., 2011, p. 51).

Segundo Moraes (2009), a constitucionalização do direito fundamental à assistência jurídica assegura à norma uma índole de eficácia plena e aplicabilidade imediata, vinculando diretamente o Poder Público ao exercício de ações positivas que envergurem esta natureza. Tal imposição reflete o efeito do Estado social democrático de direito sobre o tema da promoção de justiça social, da participação popular, da erradicação das desigualdades, e, em última análise, de consagração da dignidade humana. Ao mesmo tempo, “[...] a criação de mecanismos para permitir que qualquer pessoa possa pleitear seus direitos, independentemente de seus recursos materiais, é um fator fundamental para consolidar um regime democrático” (LOPES, C., 2004, p. 9).

Neste viés, é de se destacar a simetria jurídico-institucional que o texto de 1988 propiciou entre as instituições da Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário, visando assegurar-lhes um padrão genérico de isonomia, capaz de promover sua essencialidade, bem como o funcionamento eficaz de suas atividades. Garantindo tal simetria, a Defensoria Pública deixa de ser concebida como um órgão auxiliar do Poder Judiciário, conquistando autonomia funcional, administrativa e financeira (MORAES, 2009).

Por outro lado, o reconhecimento constitucional da defesa ampla e fundamental dos direitos coletivos pela Defensoria Pública, ao lado dos direitos individuais⁶, denota mais uma vez a expansão de latitude do acesso à justiça. Assim, partindo da construção teórica entabulada por Cappelletti e Garth (1988), se tanto a assistência judiciária, quanto a promoção dos interesses difusos, configuram ondas de acesso à justiça, a negação de uma é tão grave quanto a negação da outra. Mais ainda: pode ocorrer de uma ser o meio necessário à consecução dos fins da outra, de sorte que “[...] por meio da tutela coletiva é possível atingir a dimensão da assistência jurídica trazida pela CF de 1988, porque, muitas vezes, por meio de

⁶ A despeito de tal reconhecimento já haver sido manifestado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça e de tribunais inferiores, bem como através de posições doutrinárias favoráveis, foi somente por meio da Lei nº 11.448/2007 que se tornou expressa a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura da Ação Civil Pública, incluindo-a, portanto, como representante ativa do microssistema legal de proteção aos interesses coletivos previsto inicialmente na Lei nº 7.347/1985 (LACP).

ações coletivas, mais do que por tutela jurisdicional, obtém-se uma transformação social” (MORAES, 2009, p. 277).

A elevação constitucional dessas instituições, as quais se materializaram por meio da incorporação do emblema de promoção igualitária do campo da justiça, consagrou-se como a foz de um Estado de viés social, mais participativo na vida cidadã e que condicionou a implantação da fórmula do constitucionalismo democrático. Sendo assim, a tendência imposta levou a uma sinestesia de funções institucionais, e a Advocacia Pública, naturalmente incumbida da defesa do Estado, também passa a ser vista sob a conotação de representante social e mantenedora da harmonia entre os papéis político e democrático a serem desempenhados.

A previsão constitucional dessa instituição encontra-se materializada por meio da atuação da Advocacia-Geral da União (AGU) enquanto instituição competente para a representação da União, judicial e extrajudicialmente, além de ser-lhe confiadas as funções de consultoria e assessoramento. Nos Estados e no Distrito Federal, tais atribuições são exercidas pelos respectivos Procuradores, o que confere à entidade um caráter singular: de um lado, politicamente situada próximo ao Executivo; de outro, enquadrada como uma função essencial à justiça e respaldada no assento do controle constitucional⁷.

Neste ponto, ao se proceder a uma análise institucional da Advocacia Pública, torna-se essencial vinculá-la como parte integrante da consolidação do Estado democrático de direito, o que impulsiona o desmonte de uma visão que preconiza unicamente o seu aspecto burocrático, ligado à estrutura e ideologia dominante do governo, e passa a valorá-la de modo semi-apartado às modificações do projeto político partidário legitimamente eleito, bem como à conformação das forças políticas em vigor (PAIVA, 2015). Cabe à instituição, portanto, em renome ao pluralismo social, e aos “[...] princípios constitucionais vigentes e suas variantes, oferecer a interpretação constitucional adequada e necessária” (PAIVA, 2015, p. 27), cumprindo categoricamente com sua missão constitucional, que é a de “[...] advogar pelo avanço dos interesses políticos, nos limites da racionalidade jurídica” (MENDES, V. A. M. F., 2018, p. 182-183).

⁷ Cumpre pontuar que, em período pré constituinte, todas essas funções eram exercidas por órgãos esparsos, como a Consultoria-Geral da União, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o Ministério Público Federal e Estadual (BRENTANO, 2017; PAIVA, 2015), de modo que a destinação de uma instituição exclusiva tornou-se um marco “[...] no aprimoramento do controle de legalidade e legitimidade dos atos da burocracia federal e na profissionalização do serviço jurídico federal, como também das relações técnico-jurídicas com os outros poderes constitucionalizados, principalmente com o Poder Judiciário” (PAIVA, 2015, p. 23). É fato que a especialização dos serviços da Advocacia Pública foi incrementada diante da previsão de ingresso inicial na carreira mediante concurso público, destoando da prática corriqueira das livres nomeações, possibilitando-lhe, neste ponto, maior grau de autonomia funcional.

Defende-se que, ao se considerar essa perspectiva de atuação, a Advocacia Pública reveste-se da premissa de mantenedora do diálogo institucional, responsável pela concessão da segurança jurídica capaz de fundamentar os atos administrativos e políticas públicas a serem materializados sob o respaldo constitucional. A instituição é vista então como “[...] participante ativo nas resoluções de diversos conflitos institucionais e na correta interpretação constitucional, ao atuar de forma a acomodar extremos” (LOPES, K. N. S., 2018, p. 66).

Na busca por uma identidade institucional, sublinha-se a pretensão de enquadrar a Advocacia Pública como instituição de Estado, dotada de autonomia técnico-funcional, atuando “[...] como base da tradução jurídica-legal dos preceitos constitucionais que oferecem interpretações sintonizadas às exigências da contemporaneidade” (PAIVA, 2015, p. 56), em consonância à atual proposta de distribuição de funções, não mais amparada na tríade simplista: executar, legislar, julgar. A nova função de controle assume posição paralela e integrante no arranjo democrático, não inserida organicamente em nenhum dos três poderes, alinhando-se à expressão do princípio da unidade constitucional e da interpretação sistemática (MENDES, V. A. M. F., 2018).

Por outro lado, enquanto instituição de governo, a Advocacia Pública age sob um fundamento, qual seja, a defesa do interesse público, materializado por meio das escolhas políticas que perpassam a condução e execução de políticas públicas. Na síntese híbrida das funções, denota-se que o verdadeiro papel da instituição se perfaz, com efeito, na mediação entre o político e o jurídico (BRENTANO, 2017; PAIVA, 2015), tornado lúcida a afirmação de que “[...] a passagem por cargos de grande proximidade com o núcleo decisório do poder político fornece proporcional capital simbólico a sustentar circulação dentro do campo jurídico” (BRENTANO, 2017, p. 49).

Caffaro, ao mencionar a existência de uma conexão entre constitucionalismo e democracia, afirma que as visões pautadas na advocacia de Estado e de governo não são inconciliáveis, “[...] pois o Estado tem o dever de se submeter aos Direitos Humanos Fundamentais e quem governa o faz para toda sociedade em seu aspecto plural” (CAFFARO, 2018, p. 78-79). Complementa ainda ao ponderar que o que separa a Advocacia Pública das demais instituições essenciais à justiça, é a prática do controle orçamentário e da busca pela eficiência administrativa (CAFFARO, 2018).

Tal intersecção proposta pela Advocacia Pública – de um lado, representando os interesses patrimoniais do governo, de outro, traduzindo juridicamente as pretensões da sociedade – demonstra uma alocação de funções antes somente – e unilateralmente – desempenhadas pelo Ministério Público e Defensoria Pública, principalmente através da

judicialização de matérias refletoras de interesses públicos (PAIVA, 2015). Agora, a instituição em exame deve fazer valer o plano político respaldado na legitimidade democrática então conferida.

Entretanto, diversamente da previsão expressa que fora conferida ao Ministério Público na Constituição, a qual delimita sua atuação e seus objetivos essenciais, em relação à AGU o texto mostrou-se bem mais econômico, não havendo em suas palavras qualquer menção ao fundamento e interesse que permeia as funções de defesa da União que a instituição exerce (CAFFARO, 2018; PAIVA, 2015). Na ausência de um esclarecimento explícito, Paiva defende como propósito imediato da AGU “[...] colaborar, no seu âmbito de atuação, no controle de legalidade e legitimidade dos atos do Poder Executivo e, judicialmente, representar e defender a União nos atos da Administração Federal”, além de, “[...] mediatamente, garantir a implementação da política pública e do plano de governo em execução” (PAIVA, 2015, p. 30), com foco voltado para os direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, para as metas coletivas (MENDES, V. A. M. F., 2018).

De modo semelhante, a assimilação de uma nova função social no cenário do sistema de justiça brasileiro, também semeou o afloramento da diretriz de atuação de uma instituição destinada à administração da justiça, que recebeu da Constituição Federal o título de “Advocacia”, prescrevendo a indispensabilidade do advogado e a garantia de sua inviolabilidade pelos atos e manifestações decorrentes do exercício da profissão, nos limites da lei.

Da necessidade de reunião de uma disciplina jurídica comum, exsurge o emblema da criação de uma Ordem. Assim, com a organização da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), avulta-se o ponto de convergência que agrega os dois elementos cruciais que comandam a construção da identidade da OAB: ora preocupada com os interesses particularistas da classe, ora premida pelas vozes da sociedade civil, que a impulsionavam num esforço sobre os campos social e político (MOTTA, 2006). Neste particular, “[...] percebemos que a atuação da Ordem ultrapassa sua concepção inicial de apenas representar uma classe profissional, mas na utilização de seus conhecimentos específicos no amparo dos direitos sociais” (SILVA, R. O., 2011, p. 1), fomentando a procriação de um “[...] espaço de luta, memória e identidade” (SILVA, R. O., 2011, p. 2).

Vale ressaltar que a partir do momento que a OAB extrapola a concepção original de instituição defensora da classe dos advogados, passa a contemplar um papel constitucional destinado a uma instituição integrante do sistema de justiça, albergando para si patente renome social. A assunção deste encargo veio expressamente legitimada por meio da Lei nº

8.906/1994 – Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil –, a qual, em seu art. 44, chancelou a OAB como prestadora de serviço público, cabendo-lhe, além da promoção exclusiva da representação, defesa, seleção e disciplina dos advogados em âmbito nacional, a defesa da Constituição, da ordem jurídica do Estado democrático de direito, dos direitos humanos e da justiça social (incisos I e II).

Assim, a previsão constitucional da Ordem teve seu regime jurídico elástico, servindo de supedâneo à preservação da ordem democrática inaugurada pela própria Constituição, com escopo na afirmação dos interesses da coletividade representada. Este entendimento restou consignado pelo STF, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3026-4/DF, na qual o Tribunal Pleno, por meio do então Ministro Relator Eros Grau, ao preconizar o caráter autônomo da instituição em relação à administração pública direta e indireta, acordou que “[...] a OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Possui finalidade institucional” (BRASIL, 2006a).

É bem verdade que essa singularidade assumida pela OAB contribuiu para desfigurá-la do manto de uma corporação ordinária, o que se sustenta em razão de sua autonomia e do papel político que desempenhou frente às ações governamentais, ventilando a insurgência de uma instituição (MOTTA, 2006). Neste entorno, vale ressaltar que é praticamente (ou mesmo) impossível imaginar a luta por interesses sociais e, ao mesmo tempo, a reivindicação de conquistas corporativas dentro de um sistema refratário à democracia, razões que seguramente – e de maneira imbrincada – favoreceram o levante oposicionista da OAB frente ao pedregulho subsumido pelo regime militar, alvorecendo os comandos da entidade em prol da redemocratização⁸ (LIMA; VASCONCELOS, 2014; MOTTA, 2006; SILVA, R. O., 2011). Se inicialmente o fundamento de mobilização da OAB se deu em voz de protesto às arbitrariedades praticadas contra os seus membros, inibindo o livre exercício de suas funções,

⁸ Entretanto, vale ressaltar que a OAB foi uma das apoiadoras à intervenção militar, que à época foi justificada sob o argumento de figurar como uma medida urgente e necessária ao restabelecimento do Estado de direito democrático, tendo em vista a propalada ameaça de invasão comunista e o estabelecimento das forças subversivas (PEREIRA, 2017; SILVA, R. O., 2011). Segundo Lima e Vasconcelos (2014, p. 126), “[...] com o pretexto de prioridade de segurança nacional, os militares instauram o período ditatorial, após a renúncia de Jânio Quadros e a possibilidade de João Goulart vir a assumir a Presidência, com fortes tendências esquerdistas. Seus argumentos giravam em torno da ideia de ‘perigo comunista’ iminente e do desmantelamento do Estado Democrático”. Sendo assim, o discurso da temporariedade de um governo de exceção, apto a restabelecer a ordem, serviu para encobrir o título de “golpe militar”, que veio mascarado e defendido sob a bandeira de “revolução”, montando-se “[...] um aparato legal para legitimar o regime, sob a imagem de um Estado de Direito” (LIMA; VASCONCELOS, 2014, p. 126). Mais à frente, os excessos de poder e as fraturas aos direitos humanos cometidas pelos militares revelaram seus propósitos e levaram a OAB a adotar outro posicionamento, de modo que, assim como as demais instituições brasileiras, “[...] devem ser vistas como processos em construção, que não se furtaram, em determinados momentos, a retrocessos” (PEREIRA, 2017, p. 85).

logo seria somado à defesa dos direitos fundamentais de toda a sociedade civil, em reação aos abusos cometidos pelos militares.

Da participação ativa nas Campanhas das Diretas-Já, em 1984 (MOTTA, 2006; SILVA, R. O., 2011), a efervescência da OAB se estendeu durante o processo constituinte, incidindo na incorporação ao texto constitucional de 1988 de muitas de suas reivindicações, como é o caso do próprio artigo 133, que disciplina sua alocação como função essencial à justiça e fortalece o eco sob o qual se emana: “[...] sem advogado não há justiça” (MOTTA, 2006, p. 4). Com todo efeito, a visibilidade da OAB na Constituição Federal é reflexo do crescimento institucional que conquistou perante a sociedade civil, inclusive no momento de discussão e elaboração constitucional (LIMA; VASCONCELOS, 2014).

Percebe-se, ao final, uma inafastável retomada da análise, culminando na percepção que atesta o momento democrático como uma condicionante que surge e se expande de forma diretamente proporcional à autonomização dos entes integrantes do sistema de justiça brasileiro, e à ampliação de suas funções institucionais sociais, orientando-os na assunção de seu novo perfil constitucional e remodelando a noção do acesso à justiça.

2.2 A nova dinâmica do poder judiciário: da liberdade ao ativismo judicial

Mudam-se os tempos, mudam-se as concepções sociais, muda o direito. A percepção dessa dinâmica, aparentemente óbvia, é ponto visceral quando se pretende compreender as transformações que circundam a esfera de atuação do Judiciário. Do que Rodriguez (2013, p. 165) aponta como uma “gramática do direito” a ser cumprida fielmente na balança persecutória da justiça, houve o incremento de outros pesos e outras medidas. A “visão normativista” (NOBRE; RODRIGUEZ, 2011; RODRIGUEZ, 2013) que emana do império do formalismo liberal clássico, passa a se estender rumo à expansão do conceito do jurídico, apontando para uma nova perspectiva da atividade judicial.

Neste panorama, o desenho institucional do Judiciário, ao se apresentar com novos contornos, novas linhas e preenchido com outras cores, traduz o vasto universo das complexidades sociais e a necessidade de atender a essas diretrizes. Com a abertura democrática brasileira, o que se viu foi um verdadeiro coro dissonante de vozes entoando diversas reclamações, pugnando direitos que antes não tinham espaço político e que, de algum modo, careciam de uma regulação. Uma vez entendido como um fenômeno social, o direito tende a abandonar o “[...] padrão tecnocrático na atuação judicial em favor de um modelo de racionalidade aberto à deliberação” (NOBRE; RODRIGUEZ, 2011, p. 8; RODRIGUEZ,

2013, p. 166). Não se fala mais em uma única gramática institucional, mas em um conjunto de gramáticas que se pluralizam no esforço de imprimir conteúdo à resolução das tensões contemporâneas advindas desse “[...] admirável mundo novo”⁹ (BARROSO, 2017, p. 13).

A crescente busca de regulação das relações sociais, além de elevar o teor axiológico das normas, ampliou seu espectro de abstração, já que fugia à previsibilidade do legislador abarcar todas as insurgências em suas especificidades. É quando então se vê o intérprete no alto-mar das potencialidades alusivas aos casos concretos, demandando valorações de outras ordens, extensivas à compreensão do que já afirmava Cappelletti (1999), quando buscava dissociar a neutralidade do juiz à ideia de atrelamento a um patamar único e preestabelecido de resposta, tendo em vista a existência de fatores metajurídicos capazes de envolver os parâmetros decisórios¹⁰.

Dando ainda mais lucidez à ideia, nota-se que “[...] o próprio processo de interpretação e de efetivação da Constituição é um processo político cujo resultado não está predeterminado pelo texto mesmo” (NOBRE; RODRIGUEZ, 2011, p. 18; RODRIGUEZ, 2013, p. 181), ou seja, a norma deixa de ser concebida como uma moldura que se pretende encaixar perfeitamente ao caso concreto e revela-se sob a analogia da “[...] ponta de um *iceberg*” (STRECK, 2017, p. 229), contemplando dispositivos carentes de regulamentação e que demandam uma efetiva mobilidade em defesa da extração dos seus sentidos, os quais podem

⁹ Rompe-se com o dogma da padronização das normas, invólucro de sustentação do modelo liberalista, associado à ideia ilusória de indivíduo como ser genérico, detentor de igual nível de proteção, propenso a uma pseudoindividualidade advinda do caráter fictício de sua subjetividade. Esse arranjo envolvia o reforço à concepção de uma liberdade e igualdade formal, desatenta às reais fissuras sociais, econômicas, culturais e educacionais, a fim de acomodar uma versão genérica e substituível de indivíduo, cabível em um sistema político-jurídico universal, impessoal e coercível de normas, com pretensões certas de ocultar o mar negro das desigualdades então vivenciadas (VERBICARO, 2019).

¹⁰ Há um movimento de pensamento jurídico, denominado Teoria Crítica do Direito, o qual busca revisar e superar o modelo hermenêutico tradicional baseado na neutralidade, completude e cientificidade, aparatos de manutenção da hegemonia de fundamentação decisória firmada sob o “mito da neutralidade do direito”, a interpretação fechada, pronta e acabada da norma e do próprio sistema jurídico, “[...] de modo a demonstrar que a interpretação e a aplicação da lei, realizadas de forma supostamente neutra e distante da realidade social, é uma manutenção servil dos interesses das classes superiores consagrados na norma jurídica. Torna-se, assim, fundamental a estratégia que busca um pluralismo jurídico mais democrático, explorando as contradições, fissuras do ordenamento jurídico positivo” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 178). Desta forma, partindo de um discurso ideológico e pautado nas intersecções entre direito e política, a Teoria Crítica prescreve, através da aproximação com a realidade social e percepção de sua dinâmica mutante, uma atuação emancipatória, transformadora, construtiva e prospectiva, desatrelada das “[...] barreiras artificiais da racionalidade” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 180). Na mesma linha, “Estudos Jurídicos Críticos” é o nome do movimento articulado por professores norte-americanos, cujas atitudes políticas visam combater a teoria jurídica conservadora. Conforme descreve Dworkin (1999, p. 323), seus defensores “[...] compartilham atitudes importantes sobre o ensino do direito; esperam ‘desmistificar’ o direito para os estudantes de direito ao chamar-lhes a atenção para aquilo que, há muitas décadas, a jurisprudência norte-americana vem enfatizando: o fato de que a convicção política desempenha um importante papel na decisão judicial, e que, em qualquer época, a forma do direito reflete ideologia, poder e aquilo que é erroneamente chamado de ‘lógica’. Também pretendem tornar os estudantes de direito mais receptivos a outras disciplinas, particularmente a lingüística francesa e a metafísica hegeliana”.

se encontrar submersos, à espera do desvelar do intérprete. Sob a cobertura destas “[...] zonas cinzentas que surgem entre a legislação e a aplicação do direito” (STRECK, 2017, p. 235), a atividade interpretativa emerge com o desafio de atribuir novos traços aos rumos do seu desenvolvimento.

Em certa medida e aparando-se determinadas arestas, o próprio positivismo desprende a compreensão de moldura da norma padrão da noção estritamente vinculante, passível de embasar a pretensa completude de seus comandos. Para Kelsen (2006, p. 388), há sempre que existir uma margem de liberdade, com valorações provindas de circunstâncias externas, de tal modo que “[...] mesmo uma ordem o mais pormenorizada possível tem de deixar àquele que a cumpre ou executa uma pluralidade de determinações a fazer”.

Não se contempla a ideia de fechamento e/ou imobilidade do ordenamento jurídico, mas de sistema normativo em processo de construção, desenvolvimento e transformação, elementos que se manifestam sob o pálio de sua dinamicidade, razão pela qual Neves (1988, p. 31) defende a utilização do conceito de completabilidade ao invés de completude, uma vez que “[...] implica permanente renovação do ordenamento jurídico, com a incorporação de matérias imprevistas, mediante os processos de integração”.

Neste ponto, para Dworkin (2000, p. 10), quando o juiz se depara com casos controversos, ou seja, “[...] casos em que nenhuma regra explícita no livro de regras decide com firmeza a favor de qualquer uma das partes”¹¹, a hipótese passa a ser tratada sob a proeminência de uma concepção centrada em direitos, a qual nega que o texto jurídico seja a única fonte dos direitos morais, sendo que estes devem guardar consonância a todo um conjunto de princípios morais e normas jurídicas já existentes, alinhadas ao “[...] repertório legal de sua jurisdição” (DWORKIN, 2000, p. 16).

O direito se avulta então como um todo integrado, em constante processo de desenvolvimento, cuja aplicação pelo juiz deve expressar uma concepção coerente de justiça e equidade, capaz de oferecer uma interpretação construtiva como resposta à comunidade para a resolução dos casos difíceis¹², a qual se mostre, naquele momento, como a melhor opção

¹¹ Rodriguez (2013, p. 58) utiliza a expressão “zonas de autarquia”, ao se referir a este “[...] espaço institucional em que as decisões não estão fundadas em um padrão de racionalidade qualquer, ou seja, em que as decisões são tomadas sem fundamentação”.

¹² Ao elaborar o comparativo entre literatura e direito, Dworkin (1999) desenvolve a ideia de que os juízes, assim como os críticos literários, são autores e críticos, ao fazerem acréscimos na tradição que interpretam, ilustrando sua teoria através da metáfora do Romance em cadeia: “Em tal projeto, um grupo de romancistas escreve um romance em série; cada romancista da cadeia interpreta os capítulos que recebeu para escrever um novo capítulo, que é então acrescentado ao que recebe o romancista seguinte, e assim por diante. Cada um deve escrever seu capítulo de modo a criar da melhor maneira possível o romance em elaboração, e a complexidade dessa tarefa reproduz a complexidade de decidir um caso difícil de direito como integridade. [...] Em nosso exemplo, contudo, espera-se que os romancistas levem mais a sério suas responsabilidades de continuidade;

encontrada, mas tendente de sofrer alterações futuras (DWORKIN, 1999). A unidade sistêmica descrita nesta teoria propõe um modelo basal de coerência interpretativa disposto a justificar e fundamentar o raciocínio jurídico, contemplando a noção de uma racionalidade substancial, onde todas as normas encontram-se envoltas, expressa ou implicitamente no sistema normativo, e o Estado passa a reger-se não só por regras, mas também por princípios. Ao mesmo tempo, trata-se de uma perspectiva que se constrói paulatinamente e caminha alinhada à potencialidade de abertura do sistema, com o escopo de perseguir a solução justa e correta, capaz de imprimir a melhor luz ao caso concreto (VERBICARO, 2019).

Com arrimo nestes pressupostos teóricos, Dworkin (2010) afirma a necessidade de o juiz pairar-se em técnicas interpretativas que extrapolem os limites linguísticos de uma determinada formulação legal, utilizando-se de um conjunto de argumentos extraídos de uma justificação racional, capaz de desestimular a inação judicial e efetivamente “levar os direitos a sério”¹³.

Mesmo os atuais defensores do formalismo, segundo Rodriguez (2013), não comungam da ideia ortodoxa do monopólio da atividade judicial por meio da subsunção das normas abstratas aos casos concretos, de modo a reduzir toda a prática a um silogismo. Assim, diante das novidades impostas no século XX, nascidas de movimentos sociais de massa, partidos políticos e organizações não governamentais, o ordenamento jurídico se viu premido da necessidade de acolher demandas diversificadas, providas de diferentes interesses políticos, sociais e econômicos. É neste passo que “[...] o juiz fortemente vinculado à lei é substituído por um juiz modelador da vida social, com sensibilidade para captar e atender às múltiplas necessidades sociais” (VERBICARO, 2019, p. 428). A insuficiência da literalidade jurídica, associada à vedação ao *non liquet*, compõem os baluartes que envolvem os meandros da liberdade que o Judiciário passou a usufruir.

Estas considerações configuram o ponto de apoio sobre o qual a judicialização, agora vista sob o olhar da contemporaneidade e da adaptabilidade às mudanças sociais, encontra seu assento. Por outro lado, há uma tendência, segundo Hirschl (2009, p. 142), de tratar a judicialização da política de modo artificial, tomando-a como um termo “guarda-chuva”, muitas vezes confundida como uma versão genérica do ativismo judicial.

É fato que tais conceitos não se confundem. Sua distinção, entretanto, não se coaduna à proposta entabulada por Barroso (2012), para o qual a judicialização encontra amparo no

devem criar em conjunto, até onde for possível, um só romance unificado que seja da melhor qualidade possível” (DWORKIN, 1999, p. 276).

¹³ Para Dworkin (2010, p. 165), o juiz deve espelhar-se sob a figura de Hércules: “[...] um jurista de capacidade, sabedoria, paciência e sagacidade sobre-humanas”.

modelo constitucional vigente, que no Brasil se deu por meio da constitucionalização abrangente das relações sociais, cujas matérias elencadas em texto magno passaram a servir de fundamento teórico para a reclamação dos direitos ali calcados perante o Judiciário, transformando-se potencialmente em pretensões jurídicas, diante das quais não restaria ao juiz outra alternativa senão decidir, cumprindo com seu papel constitucional, distante de qualquer opção ideológica, filosófica ou metodológica.

De outro norte, Barroso (2012, p. 25) afirma que o ativismo judicial provém de “[...] uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance”, oriundo de retrações legislativas, imposições de condutas ou omissões do Poder Público, provocando assim uma atuação mais ampla, intensa e interventiva do Judiciário no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo. O conceito torna-se ainda mais nebuloso, quando o autor complementa que “[...] o ativismo judicial procura extrair o máximo de potencialidades do texto constitucional, *sem contudo invadir o campo da criação livre do Direito*” (BARROSO, 2012, p. 26, grifo nosso).

Ora, para que a pretensão possa ser satisfeita sob as veias da judicialização, seu objeto não necessita estar presente de modo expresso, literal no ordenamento jurídico. Com efeito, há um conjunto de valores constitucionais que integram o núcleo dogmático acordado como norteador da sociedade, os quais devem orientar, de modo coerente e racional, as decisões judiciais. Portanto, a atuação não deixa de estar envolta no círculo da judicialização, vez que decorrente de um desenho institucional proposto.

Por outro lado, o ativismo judicial não se manifesta, pura e simplesmente, por meio do suprimento dos desarranjos dos poderes públicos; é necessário que haja o extrapolamento dos limites que circunscrevem uma atuação judicial pautada em critérios prescritos como condutores do bom andamento das premissas constitucionais, de modo que a extração de potencialidades constitucionais, sem invasão na livre criação do direito, não pode ser confundida com ativismo.

Neste cenário, em busca do afastamento da cantiga uníssona composta por elementos que traduzem a lógica pura e mecânica do processo jurisdicional, assiste-se ao levante da criatividade judiciária, enfatizando a voluntariedade, discricionariedade e escolha arbitrária diante de um caso concreto, de modo que o juiz, além de declarar o direito, passa a permeá-lo de suas preferências e interesses pessoais. É nesta toada que a prática descamba para o ativismo judicial, o qual não se materializa sob um fundo legitimante; sua razão de existir não se concentra na estrita garantia de um direito.

Segundo Matos (2020, p. 124-125), além do problema semântico em se atribuir como sinônimas as expressões judicialização e ativismo, há que se reconhecer uma certa depreciação que o uso do ativismo carrega consigo, de tal forma que:

[...] se poderia reservar a expressão judicialização da política aos casos em que o protagonismo judicial é determinado pelo desenho institucional (pelo sistema normativo), e reservar a expressão ativismo judicial aos casos em que o protagonismo judicial não tem respaldo institucional ou normativo ou que, ainda que tenha, aos casos em que o titular do órgão judicial se recusa a adotar uma postura autorrestritiva aceitável. Nesse sentido, a expressão ativismo judicial contrastaria com a expressão autorrestrição (ou autocontenção) judicial, no contexto da crítica à Corte Warren. Na judicialização da política, portanto, o juiz pouco poderia fazer diante do protagonismo normativa e institucionalmente obrigatório; enquanto que, no ativismo judicial, a atuação do juiz seria o equivalente a uma transgressão da ordem normativa e institucional.

Com efeito, torna-se perigosa a utilização da arqueologia de princípios, assistida com a nova ordem jurídica vigente, para sustentar a formação de uma “jurisprudência de valores”, alheia a critérios lógicos e seguros de fundamentação. A consequência do “pan-principiologismo” pode resultar na construção desenfreada de verdadeiros “álibis teóricos”, dispostos a regular, a qualquer custo, a demanda posta em juízo (STRECK, 2017), tornando cada vez mais fluida a tarefa interpretativa e levando por derradeiro à possível conversão da democracia em ditadura, despotismo ou tirania, posicionando o Judiciário acima dos demais poderes estatais e da própria Constituição (VERBICARO, 2019).

Em sentido contrário, muito embora essa estreita relação com os princípios possa revelar riscos à estabilidade democrática, o papel normativo daqueles permite extrair a compreensão de que a perda desta segurança jurídica se mostra apenas aparente, quando se convoca a necessária observância de uma motivação racional. A jurisprudência de valores significaria então a deturpação da jurisprudência fundada em princípios, segundo a qual o juiz possui a faculdade natural de transpor as barreiras interpretativas fixadas pelo positivismo, ampliando a normatividade da Constituição ao possibilitar a ultrapassagem do Estado legal para o Estado constitucional (APPIO, 2008).

Dessa forma, torna-se patente a necessidade de diferenciar o ativismo judicial da defesa de uma jurisdição constitucional efetiva, quando esta se baseia na teoria da argumentação jurídica, caracterizando-se por um culto antidiscrecionário e antirrelativista, pautado na dinâmica orientada nos direitos fundamentais (STRECK, 2017). Da prescrição resultante, extrai-se que “[...] para a aplicabilidade dos direitos fundamentais, precisa-se de uma interpretação aliada a uma teoria dos direitos fundamentais e a uma teoria da

Constituição, sob pena de se incidir em casuísmos e decisionismos interpretativos e judiciais” (VERBICARO, 2019, p. 105).

Com todo efeito, há que se estabelecer uma necessária coincidência entre os vetores interpretativos e os objetivos fundamentais prescritos pelo constituinte, em uma espécie de “acordo prévio” (APPIO, 2008, p. 50) acerca do conceito e do alcance da Constituição, cuja estrita observância corrobora com o que se espera de uma sociedade segura, livre de decisionismos e pautada no compromisso social.

2.3 A judicialização dos interesses coletivos: aceções e escolhas terminológicas

A estruturação do Estado fulcrado no mantra social difundiu-se na mesma textura em que se verificou a dinâmica de uma sociedade que já vinha cercada de complexidades e contradições, onde a lógica formal, sedimentada sob uma concepção abstrata do homem, cede lugar para a consagração de uma igualdade de cunho material, amparada na latente necessidade de adoção e efetivação de direitos sociais. Em uma percepção global, é de se afirmar que não fazia mais sentido a manutenção de um Estado neutro, apático e equidistante, lastreado por fórmulas genéricas, cujos questionamentos acerca de sua efetividade compuseram os alicerces de um verdadeiro processo de transformação, “[...] que se caracteriza pela decadência dos ideais liberais individualistas e a ascensão do ideal social” (SANTOS, C. C., 2004, p. 40), ativo e interventivo na vida pública¹⁴. Assim, transformar a realidade passa a ser visto como a consequência lógica de um programa estruturante que tem por escopo combater as disparidades sociais, ao passo que “[...] a proteção predominantemente individualista é própria de um Estado Liberal de Direito, que se obriga a conviver com as injustiças e desigualdades sociais e permanece de mãos atadas” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 276).

Nesse contexto, a experiência verificada nos países de democracia consolidada demonstrou uma inicial passagem da hegemonia do Legislativo para o Executivo, sob promessas de ampliação do bem-estar, as quais, ante a sua incapacidade de concretização perante a sociedade, emergiram como fatores de mobilização das demandas reprimidas para o âmbito resolutivo do sistema judicial, correspondendo assim a uma dinâmica onde a

¹⁴ Análise pertinente é desenvolvida por Verbicaro (2019), quando afirma que o Estado intervencionista se caracterizou como uma manobra para legitimação e equilíbrio dos interesses capitalistas, os quais já não tinham voz e espaço no Estado liberal, diante dos conflitos de classes, crises institucionais e princípios excludentes. A proposta era, portanto, buscar o apoio das classes trabalhadoras e, ao mesmo tempo, permanecer atendendo aos interesses da burguesia. Dessa forma, visando à sua própria sobrevivência, a economia capitalista só precisou se adequar: de um absenteísmo, para uma intervenção reguladora e dirigente.

sociabilidade, “[...] na ausência do Estado, das ideologias, da religião, e diante de estruturas familiares e associativas continuamente desorganizadas, se identifica com a bandeira do direito, com seus procedimentos e instituições, para pleitear as promessas democráticas ainda não realizadas na modernidade” (VIANNA *et al.*, 1999, p. 149). Tudo isso se deu em função da necessidade de organizar a vida social e materializar simbolicamente o discurso da igualdade substancial, dando corpo ao processo de judicialização das relações sociais.

É nessa toada que “[...] o Poder Judiciário surge como uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação de cidadania, tema dominante na pauta da facilitação do acesso à Justiça” (VIANNA *et al.*, 1999, p. 22). Na mesma linha, afirma Cappelletti (1999, p. 57) que “[...] pessoas envolvidas em ditos conflitos, violações e prejuízos de massa têm procurado descobrir meios eficazes de tutela, não apenas no âmbito do processo político, mas também no do judiciário”.

Por outro lado, diz-se que o avanço do Judiciário brasileiro na materialização dos interesses coletivos é afluente da crise do *Welfare State*, porém com características peculiares e processo evolutivo distinto. Com efeito, o caso aqui vivenciado retrata um diagnóstico marcado pelo capitalismo retardatário, o que por sua vez, comprometeu o desenvolvimento e a consolidação da cultura cívica e da democracia, bem como as garantias de igualdade e liberdade (VIANNA *et al.*, 1999). Ao contrário do que ocorreu nos países europeus, cujo impulso foi do mercado, o processo de modernização instalado no Brasil, com início na década de 40, teve no Estado o seu agente indutor. Sob um panorama de modernização e industrialização tardias e o discurso prolator da necessidade de acompanhar o progresso externo, convertendo, “[...] em 50 anos, uma sociedade predominantemente agrária em uma sociedade industrializada, complexa e urbana” (VERBICARO, 2019, p. 436), as reformas implantadas na economia brasileira agiram em ritmo intenso e acelerado, à contramão de políticas públicas capazes de compatibilizar o “novo” à estruturação da sociedade, que se via assolada por “[...] mudanças geo-econômicas; choques culturais; crise fiscal do Estado; crescentes crises e conflitos sociais; instabilidade institucional; crescente desigualdade social” (VERBICARO, 2019, p. 437). Assim, na medida em que “[...] os Estados perderam boa parte de sua capacidade de promoção do bem-estar social” (ARANTES, 2007, p. 99), fez-se surgir um sentimento de conflituosidade social, desaguando as mágoas no Poder Judiciário.

A consciência de direitos e a abertura à participação, por meio de um espaço que acolhesse as reivindicações populares, simbolizam o retrato do civismo e do direito corporativo que se buscava, com vistas à promoção da harmonia entre classes sociais, em

contraste ao culto individualista pregado durante o regime militar, que, além de segregar as esferas do público e do privado, desarticulou as noções de indivíduo e cidadão (VIANNA *et. al.*, 1999).

Esse diagnóstico sociológico contribuiu para uma análise institucional que aponta para o surgimento de novos direitos, e com eles, novas formas de acesso à justiça. Assim, “[...] além das mudanças sociais, políticas e econômicas destacadas na perspectiva sociológica, o Judiciário teria conhecido importante expansão ao longo do século XX também porque o direito e as regras processuais mudaram muito” (ARANTES, 2007, p. 100), de modo a favorecer a alocação da justiça em prol dos atores coletivos e da sociedade. Da combinação desses fatores, mutuamente inclusivos, contempla-se um cenário de contínua expansão dos poderes judiciais sobre a esfera coletiva.

Com todo efeito, essa tendência expansionista teve seu momento de ápice com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo catálogo de direitos previsto conferiu-lhe o caráter abrangente que a inclui dentre as Constituições contemporâneas que “[...] não se limitam a prever regras sobre a estruturação do Estado e direitos fundamentais de primeira ‘geração’ [...], como também uma ampla ordenação da vida econômica, social e cultural [...], nas quais se destacam os direitos de segunda e terceira ‘geração’” (BRANDÃO, 2013, p. 211). Decerto, essa prodigalidade principiológica favoreceu o reconhecimento da categoria dos interesses coletivos, inaugurando assim “[...] um verdadeiro *subsistema jurídico* no país” (ARANTES, 2007, p. 105, grifo do autor), com matérias oficializadas em uma evolutiva proposta de arranjo processual.

Em análise paralela, ao tratar da judicialização desses novos direitos, chega-se ao dilema teórico acerca do que se distingue enquanto interesse e direito. Em um comparativo singelo, o interesse estaria em um “nível” de proteção inferior ao direito; estaria a pugnar pela efetiva proteção do Estado. O direito, por sua vez, representa um interesse qualificado, ou seja, um interesse juridicamente protegido. O bem jurídico a ser tutelado já não é mais um interesse abstrato que a coletividade reivindica, passando a ter sua concretude alinhada à carga protetiva que foi conferida (MANCUSO, 2019; SANTOS, C. C., 2004). Neste sentido, pode-se ainda compreender que “[...] interesse é pretensão; direito é a pretensão amparada pela ordem jurídica” (MAZZILLI, 2019, p. 57). Ainda em sede de conceituação distintiva, explica Mazzilli (2019, p. 65):

Interesse é o gênero; direito subjetivo é apenas o interesse protegido pelo ordenamento jurídico. Considerando que nem toda pretensão à tutela judicial é procedente, temos que o que está em jogo nas ações civis públicas ou coletivas é a

tutela de interesses, nem sempre direitos. Assim, para que interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos possam ser tutelados pelo Poder Judiciário, é preciso que estejam garantidos pelo ordenamento jurídico; e esse é, precisamente, o caso do direito ao meio ambiente sadio, do direito à defesa do consumidor, do direito à proteção às pessoas com deficiência, do direito à defesa do patrimônio cultural etc. (Grifo nosso).

Nota-se que o critério adotado é o da exigibilidade, que advém da potencialidade do ordenamento jurídico tutelar os interesses¹⁵. O interesse, enquanto perspectiva favorável para obtenção de um direito, constitui um interesse material, este que, quando levado em consideração pelo ordenamento jurídico, transforma-se em interesse processual, tomado então “[...] como a necessidade e a utilidade do recurso ao Judiciário para se obter o reconhecimento ou a fruição de um certo direito, valor ou bem da vida, a par da adequação do meio escolhido” (MANCUSO, 2019, p. 32).

No que toca à relevância prática da distinção, percebe-se que tanto a Lei nº 7.347/1985 (arts. 5º, §5º e 21), que trata da ação civil pública, como a Lei nº 8.078/1990 (arts. 81e 83), que dispõe sobre as normas de proteção ao consumidor, não apontam preferência terminológica, utilizando-se de ambas as expressões para disciplinar a sua instrumentalização. Portanto, ao mesmo tempo em que não se pretende atrelar ao estrito rigorismo formal que permeia as nomenclaturas, busca-se uma padronização, a fim de inibir possíveis incompreensões e/ou confusões semânticas, misturando termos que dispõem de uma delimitação conceitual doutrinária.

Dessa forma, adota-se nesta pesquisa o vocábulo “interesses”, no sentido de avaliar se estes são passíveis de exigibilidade pelo sistema de justiça tratado, bem como se este sistema de justiça vem garantindo a proteção adequada destes bens jurídicos, ao ponto de conduzi-los à condição de direitos.

Ainda, sob outra compreensão, dentre as categorias de interesses metaindividuais, supraindividuais ou transindividuais, cabe delimitar qual expressão será utilizada, associando o seu sentido à eventual alteração do propósito que se apresenta.

¹⁵ Partindo desta compreensão, Holmes e Sunstein (2019), dispostos a situar os “direitos jurídicos” como condutores de ações estatais que demandam custos orçamentários, fundamentam-se em uma teoria descritiva, cuja caracterização dos direitos passa a ser veiculada diante da capacidade social de organização política, de assunção de uma função pública que oriente a sistematização de um sistema de normas, a fim de proporcionar a conexão prática entre indivíduos ligados por relações jurídicas. É diferente, portanto, da ideia “naturalista” de direitos como produtos da consciência, “filhos da moral”, vocacionados ao cumprimento pela simples assimilação humana de uma condição inata de moralidade, mas incapazes de vincular autoridades públicas. com efeito, os direitos traduzidos como “filhos da lei” tendem a provocar uma ação positiva do Estado, uma ação que provoca custos. É assim que, “[...] dentro desse quadro, um interesse é considerado um direito quando um sistema jurídico eficaz o trata como tal, usando recursos públicos para defendê-lo” (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 6).

Anota-se que, com a vigência do Código de Defesa do Consumidor (CDC), em 1990, os interesses difusos e coletivos passaram a ter definições autônomas, somadas à nova nomenclatura inaugurada, a dos direitos individuais homogêneos:

Art. 81. [...]

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (BRASIL, 1990).

Em uma acepção mais ampla, Moreira (1991) buscou classificar, de modo pioneiro, os direitos metaindividuais em duas tipologias: direitos essencialmente coletivos e direitos acidentalmente coletivos. Os primeiros seriam identificáveis através da presença conjunta dos elementos subjetivo e objetivo.

O elemento subjetivo refere-se à transindividualidade do direito, ou seja, a ausência de titularidade determinável, sua incapacidade de definir com precisão o sujeito ou grupo que receberá a medida de proteção. Já o elemento objetivo advém da indivisibilidade do objeto, não se podendo falar na fragmentação do bem, de tal modo que “[...] não se trata de uma justaposição de litígios menores, que se reúnem para formar um litígio maior” (MOREIRA, 1991, p. 1), ou mesmo de litisconsórcio, com cisão de demandas. Além disso, os ganhos ou as perdas são de todos aqueles que se encontram na mesma situação, de forma que resta, “[...] impossível satisfazer o direito ou o interesse de um dos membros da coletividade sem ao mesmo tempo satisfazer o direito ou o interesse de toda a coletividade, e vice-versa: não é possível rejeitar a proteção sem que essa rejeição afete necessariamente a coletividade como tal” (MOREIRA, 1991, p. 1).

Assim sendo, conforme a dicção do parágrafo único do artigo 81 do CDC, a transindividualidade e a indivisibilidade pertenceriam à categoria dos interesses difusos e coletivos, sendo estes, por excelência, essencialmente coletivos. Os interesses individuais homogêneos, por sua vez, trariam a nota da coletividade apenas de modo acidental, sobretudo por ostentarem a característica de serem materialmente divisíveis, cujo trato coletivo dá-se por razões de ordem sociológica e política, como uma alternativa à propositura das ações, e não algo que nasce com o direito e que esteja ligado à sua essência. Com efeito, nestes casos há que se verificar não somente a existência da multiplicidade de lesões individuais, mas se estas

lesões de fato advêm de origem comum, baluarte de identificação do interesse individual homogêneo.

Entretanto, parte da doutrina assenta ao afirmar que apenas os interesses difusos detêm naturalmente o elemento da indivisibilidade, ao passo que os interesses coletivos e individuais homogêneos podem vir a ostentar esta indivisibilidade apenas em decorrência dos efeitos *erga omnes* da coisa julgada, de modo a falar em uma indivisibilidade meramente processual (ARANTES, 2007; MANCUSO, 2019).

Por outro lado, buscando conceituar as espécies de interesses metaindividuais, Mazzilli (2019) afirma que os interesses difusos e coletivos compartilham a característica da indivisibilidade, mas diferem quanto à origem da lesão e quanto à determinidade. Neste ponto, os interesses difusos pressupõem titulares indetermináveis e ligados por circunstâncias de fato; já os interesses coletivos são representados por grupos, categorias ou classes de pessoas determinadas ou determináveis, ligadas por uma relação jurídica. Quanto aos interesses individuais homogêneos, apesar de comungarem da determinidade dos interesses coletivos, distinguem-se por serem divisíveis.

Com efeito, trata-se de pesquisa que tem por escopo a análise da atuação do sistema de justiça maranhense no tocante aos interesses coletivos *lato sensu* de proteção ambiental e urbanística, de forma que a distinção mais adequada se dá por meio da abrangência do pedido, e não pelo simples apontamento da matéria, tornando equívoco, por exemplo, o tratamento da tutela ao meio ambiente sempre e exclusivamente como um interesse difuso¹⁶.

¹⁶ Sobre as tentativas de distinção conceitual entre interesses difusos e coletivos, já advertia Moreira (1991, p. 5) que “[...] a terminologia nessa matéria, a despeito de várias propostas doutrinárias, não chegou a uma cristalização definitiva. Ora se tem usado as expressões ‘interesses coletivos’ e ‘interesses difusos’ promiscuamente, no mesmo sentido, mais geral, ora se tem proposto este ou aquele critério para extremar, de um lado, os interesses coletivos e, de outro lado, os interesses difusos; mas no assunto não há ainda uniformidade que nos possa levar a adotar tranquilamente determinado critério de distinção”. Na mesma linha, destacando a difundida confluência semântica, afirma Mancuso (2019, p. 92-93): “É verdade que, por influência do denominador comum – ‘interesses metaindividuais’ –, parte da doutrina entende que os termos ‘coletivo’ e ‘difuso’ são sinônimos, espelhando idêntica realidade; ou, então que, se diferença houvesse, esta seria tão ínfima que não justificaria uma tentativa de distinção. [...] No Brasil, autores de valiosa obra declararam utilizar ‘indiferentemente como sinônimos, as expressões interesse *difuso*, *coletivo*, *de grupo*, *meta* ou *supraindividual*, embora reconheçam haver, na doutrina, tentativas respeitáveis de distinguir esses conceitos” (Grifo do autor).

3 OS INTERESSES COLETIVOS E O MINISTÉRIO PÚBLICO NO SISTEMA PROCESSUAL DE TUTELA

O objetivo deste capítulo é discorrer acerca da nova dinâmica que passou a ser desenvolvida pelo Ministério Público, sua atuação especializada e estratégica na resolução de demandas de relevante envergadura social, bem como o intuito protetivo sobre os interesses coletivos, os quais passaram a ser objeto de estruturação em um sistema próprio, com peculiaridades voltadas ao seu potencial de tutela.

A realidade social, ao sofrer transformações em sua estrutura organizativa, passa a demandar por instrumentos de proteção que acompanhem e façam jus à nova fórmula de acomodação de direitos então imposta. Se da cadência dos fatos constata-se uma ordem social complexa e massificada, cujos conflitos sociais, políticos e/ou econômicos passam a ser direcionados ao âmbito resolutivo do Poder Judiciário, não se pode descurar da necessidade de projeção de um aparato processual instrumentalmente concatenado à luz dos novos valores percebidos e descortinados na aurora assim inaugurada.

As especificidades das decisões judiciais em demandas coletivas, ao mesmo tempo em que prescrevem a formatação de um microsistema de tutela coletiva, também devem atentar para a simbiose produzida quando se busca garantir interesses coletivos albergados em políticas públicas. Neste ponto, o Ministério Público, enquanto ator constitucional de patente renome na esfera coletiva, assume postura de relevo e evidencia o dilema que põe em xeque o seu verdadeiro papel político.

3.1 O novo perfil do Ministério Público e a sua atuação em interesses coletivos

O projeto de reconstrução institucional sedimentado na Constituição Federal de 1988 sobrelevou o Ministério Público à condição de função essencial à justiça, o que implica na sua estreita integração aos liames da democracia, da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais, cumprindo, portanto, com a função de transformação da realidade social, visibilizada em um cenário de autonomização da instituição.

O novo perfil ministerial tem como eixo dogmático a amplitude dos direitos e garantias fundamentais consagrados no texto constitucional e seu potencial de aplicabilidade imediata, interpretação extensiva e proteção ao retrocesso social. Toda esta multifuncionalidade passa a demandar muito mais do que a concreção da frieza literal da lei,

mas uma postura ativa, voltada factualmente às insurgências sociais, atenta a todas as vozes, e que não se limita a um padrão único de atuação, possível mantenedor de interesses classistas e desfiguradores da essência material da justiça. A função social respaldada no pluralismo, nas contradições, e gerida através de uma maior proximidade e diálogo com o cidadão, fundamenta a dinâmica emancipatória do Ministério Público enquanto ator constitucional capaz de validar os objetivos fundamentais da Federação.

Por outro lado, o que se espera do novo sentido de acesso à justiça provém da utilização de meios e canais que representem os compromissos firmados no pacto constitucional, proporcionando uma rede de tutela justa e necessária, capaz de realizar efetivamente o direito vindicado, transformando a realidade social e convergindo com as diretrizes do direito material proposto. Da mesma forma, é imperioso partir da compreensão de que “[...] essa visão de acesso à justiça não representa apenas o acesso ao Judiciário, mas o acesso a todo meio legítimo de proteção e efetivação do Direito” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 182), onde também se encontra insculpida a figura resolutiva do Ministério Público¹⁷ como garantia constitucional fundamental de acesso à justiça social, tendo como uma de suas principais funções institucionais fazer com que os poderes públicos protejam efetivamente os serviços de maior relevância social.

Com efeito, a expansão do acesso à justiça, aliada à evolução histórica do Ministério Público, possibilitou o vislumbre de sua “vocação democrática” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 191) e notável atuação ao lado dos poderes representativos, buscando o reconhecimento jurídico dos direitos sociais já garantidos formalmente. A carga de autonomia conquistada, livre de um padrão de atuação ligado às veias do Executivo, deu crédito à instituição para o enfrentamento de questões políticas, elegendo prioridades econômicas e sociais definidoras da atuação dos órgãos de execução, e se avultando enquanto um verdadeiro “centro de poder” (SANTOS, C. C., 2004, p. 68).

¹⁷ Conforme disciplina o §1º do art. 1º da Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro, “entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações” (CNMP, 2017a). A Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, por sua vez, dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, prevendo uma avaliação pautada não somente sob o critério quantitativo, mas também qualitativo, inclusive com a priorização da atuação em tutela coletiva e a proposição de ações individuais em casos realmente necessários (art. 5º, XVI) (CNMP, 2018a).

Diante da necessidade de fazer valer sua missão institucional frente ao surgimento das novas categorias jurídicas, Cappelletti e Garth (1988) apontam para a existência de fatores de compensação, capazes de auxiliar as camadas populacionais carentes de representatividade e insculpi-las no conjunto das garantias democráticas. Assim, somente um órgão dotado de legitimidade social como o Ministério Público poderia aderir ao novo perfil constitucional projetado.

Neste rumo, é de se notar que a ínsita conflituosidade que permeia a nova arena de interesses coletivos a ser defendida, bem como a esteira de repercussões sociais que os acompanha, revela o seu forte viés político, o qual se extrai do potencial aspirativo que se subsume do próprio texto constitucional, cujas pretensões ali alocadas despontam valores passíveis de mensuração sociopolítica.

Sem embargo, não raro os interesses primários da Administração deixam de coincidir com os interesses secundários da sociedade, muitas vezes em razão das prioridades atreladas aos planos e metas estatais que cada administrador elabora de modo particular em sua gestão (BRANDÃO; ZANTUT, 2018). Para dar corpo a este coro dissonante de vozes sociais, é flagrante a imersão do Ministério Público em causas complexas de dimensão coletiva, com determinantes que podem extrapolar o âmbito de cognição jurídica e previsibilidade que delimita o campo estrito do direito.

Um dos pontos de suporte dessa ação ministerial advém da própria natureza política do Ministério Público, cujas origens remontam à sua aproximação com os poderes Executivo e Legislativo, o que lhe possibilitou o exercício de influências direcionadas à prática dos interesses sociais e da justiça distributiva, de tal modo que “[...] a vocação institucional para a tutela de interesses sociais e sua intensa politização são características históricas do Ministério Público brasileiro” (PORTO, 2006, p. 150). Este diagrama influi na percepção atual da instituição como um elo de ligação entre os segmentos político e jurídico, conduzindo interesses coletivos de resolução originalmente administrativa para o âmbito do sistema de justiça, além de selecionar conflitos para o seu deslinde (PORTO, 2006).

A pedra de toque desse processo de politização se projeta através da relevância do bem jurídico a ser tutelado, elemento basal de legitimação da atuação ministerial e o peso adequado para lhe imprimir o sentido esperado de uma postura ativista. Neste caso, cabe ao Ministério Público o acompanhamento e fiscalização do orçamento público, a fim de verificar se sua elaboração e cumprimento atendem aos comandos constitucionais no que diz respeito à

aplicação das verbas destinadas a contemplar políticas públicas socialmente relevantes¹⁸, buscando, de modo razoável, frear as omissões e o desempenho deficiente das prestações estatais quando injustificados¹⁹.

Dista-se, assim, de um mero ativismo ministerial político-partidário, o qual se limita ao uso exacerbado das prerrogativas funcionais, para a assunção de um ativismo técnico, a ser guiado pelos parâmetros legais²⁰, de maneira a possibilitar ao membro ministerial a cobrança judicial de princípios constitucionais orientadores das condutas da Administração, os quais, quando violados, não configuram medida capaz de confundir as atribuições originárias dos órgãos e/ou poderes, afastando qualquer defesa no sentido de tornar o sistema de justiça o administrador substituto do governo.

Neste sentido, ao apontar o Ministério Público como um “ator político de primeiríssima grandeza”, Sadek (2008, p. 133) pontua que ator político

[...] ‘não significa ator partidário ou atuação segundo padrões ideológicos’ [...], mas sim, ‘a configuração de uma instituição e de seus integrantes como agente dotado de poder, de recursos de poder, que possibilitam e credenciam atuações na vida pública, com capacidade de alterar os rumos da vida pública e de impor suas decisões’.

Há, em verdade, uma politicidade inerente na instituição, cujo respaldo deve vir ponderado pela tutela de bens jurídicos de relevância social e de afirmação da cidadania, o embasamento proposto a preservar a imparcialidade, a neutralidade e o respeito à lei.

Em verdade, se por um lado, a defesa dos interesses transindividuais pelos órgãos ministeriais deve ser compreendida em sentido alargado, com suporte na Teoria Ampliativa (FERNANDES; STÜRMER, 2014), de modo a abranger todas as suas espécies, relativas aos interesses difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, por outro lado, não há que se falar em uma presunção absoluta de interesse social, apta a justificar genérica e

¹⁸ Segundo a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018, a resolutividade da atuação do órgão ministerial em políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais será aferida, dentre outros critérios, através da verificação do implemento de “políticas públicas socialmente necessárias e devidamente identificadas a partir do planejamento estratégico da Instituição [...]”, cuidando para que tais políticas públicas sejam contempladas no orçamento e efetivamente implementadas pelos órgãos administrativos e/ou entes federados responsáveis (art. 19, II, VII) (CNMP, 2018a).

¹⁹ O Ministro do STF Marco Aurélio, em seu voto como relator do RE nº 440.028-SP, julgado em 29.10.2013, apontou os três requisitos que a jurisprudência tem adotado para admitir a incursão judicial no controle de políticas públicas: “[...] a natureza constitucional da política pública reclamada, a existência de correlação entre ela e os direitos fundamentais e a prova de que há omissão ou prestação deficiente pela Administração Pública, inexistindo justificativa razoável para tal comportamento” (BRASIL, 2013a, p. 2).

²⁰ Sobre este ponto, cabe acentuar a influência que o poder de agenda do Ministério Público exerce sobre suas atividades funcionais, deflagrando uma mobilidade que lhe permite controlar suas demandas sob os aspectos relacionados ao conteúdo prioritário, modo de operação e momento para o ajuizamento, permitindo-se falar em uma postura ativista capaz de estabelecer verdadeira política institucional, diversamente do que ocorre com o Poder Judiciário, cuja inércia lhe impede de atuar ativamente sem provocação (SADEK, 2008).

abstratamente qualquer intervenção do *Parquet* sobre a esfera coletiva. O que bem se prescreve é que a atuação ministerial deve se mostrar compatível com o seu perfil constitucional, a fim de lhe propiciar a tutela daqueles bens e valores de efetiva conveniência e expressão social, configurando interesses que transcendem a esfera de projeção individual e passam a se impor socialmente enquanto interesses qualificados.

Em outra vereda, não é forçoso perceber que a atuação do Ministério Público em processos estruturantes com forte teor de especialização, mostra-se como um de seus maiores desafios, notadamente por envolverem toda uma dinâmica de planejamento e elaboração de programas político-governamentais que têm a sua sindicabilidade relativizada em virtude da preservação das capacidades institucionais originárias. Nota-se assim que “[...] assuntos relacionados a interesses difusos e coletivos normalmente possuem uma acentuada carga de complexidade informacional, estrutural, técnica e orgânica, que refoge por completo ao mero tecnicismo jurídico do dia a dia” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 301).

Dessa forma, para fazer fim à legitimação social da atuação ministerial, especialmente quando confrontada com as complexas diretrizes políticas que se presumem da realização dos interesses coletivos, alguns fatores merecem ser observados. Dentre eles, aponta-se para a priorização da atuação preventiva, a qual pressupõe uma mudança cultural no agir da instituição e tem por escopo o ataque direto ao ilícito, buscando justamente atuar como obstáculo à ocorrência futura da possível intervenção jurisdicional sobre a esfera pública coletiva, quando o dano já se consolidou e requer medidas mais incisivas e passíveis de se projetarem sobre segmentos estranhos ao direito. Com efeito, esta proposta demanda um modelo ministerial resolutivo, que se proponha a estudar a gênese dos problemas sociais e as deficiências presentes no sistema de políticas públicas como um todo, antes de partir para um enfrentamento jurídico pontual e mais agressivo.

Com fundamento no interesse social, ganha destaque a utilização de projetos sociais em defesa da sociedade, de modo a maleabilizar as técnicas tradicionais de atuação ministerial e possibilitar a materialização dos interesses coletivos, em consonância à multifuncionalidade assistida na Constituição. Compreende-se assim que “[...] os projetos sociais podem potencializar e qualificar a atuação social do Ministério Público, especialmente na promoção da transformação da realidade social de forma resolutiva e cooperativa [...]”²¹ (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 219).

²¹ A Carta de Brasília, acordo firmado em 22 de setembro de 2016 entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público e aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, traz em seu texto as diretrizes voltadas à afirmação do compromisso de atuação resolutiva que vise resultados

Outro mecanismo que propicia uma dinâmica mais racional é a realização periódica de audiências públicas, por meio das quais o Ministério Público tem a possibilidade de ouvir a sociedade e através de suas reclamações e propostas, estabelecer um programa de atuação em consenso com as autoridades públicas, reverso do que ocorre quando há a imposição cega de um comando indiferente às peculiaridades da demanda²², à contramão do que se extrai do princípio constitucional do exercício direto da soberania popular (art. 1º, parágrafo único/CF), o qual se traduz pela participação ativa do cidadão nos rumos da implementação dos seus direitos²³. Com efeito, no enfrentamento dos problemas sociais, além de sua inicial identificação, há que se avaliar estratégias para a melhor solução, bem como institucionalizar a solução escolhida, etapas que impescindem da participação da população concomitantemente à atuação legítima do Ministério Público (CAMPANELLA, 2018).

Por outro lado, quando se trata da defesa de interesses coletivos, a representação proposta pelo Ministério Público frequentemente se esbarra com dificuldades temáticas que lhe impõem uma articulação de pesos para diferentes valores de forte repercussão social, incidindo muitas vezes nos denominados “litígios estratégicos”, os quais se debruçam sobre

transformadores da realidade, prevendo parâmetros para a atuação funcional dos membros e dos órgãos de correição, no que diz respeito às suas atividades de avaliação, orientação e fiscalização. Dentre as diretrizes estruturantes, a Carta prevê o “[...] estabelecimento da prática institucional de atuação por meio de projetos executivos e projetos sociais, de maneira regulamentada e com monitoramento para verificar a sua efetividade”. Em relação às diretrizes referentes aos membros do Ministério Público, o acordo prescreve a “[...] priorização da atuação preventiva, de modo a atuar programaticamente para combater ilícitos que possam gerar situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais afetos à atuação do Ministério Público, priorizando, para tanto, medidas extrajudiciais e judiciais que sejam efetivas e eficientes para evitar essa prática”, bem como a “[...] coordenação e/ou participação em Projetos Sociais adequados às necessidades da respectiva comunidade e eficientes do ponto de vista de proteção e da efetivação de direitos fundamentais”. Por fim, quanto às diretrizes dirigidas à Corregedoria Nacional e às Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos, aponta-se a previsão de “[...] avaliação da atividade-fim, considerando a totalidade dos mecanismos de atuação extrajudicial, inclusive com a realização de audiências públicas e a adoção de medidas de inserção social como palestras, reuniões e atuação por intermédio de Projetos Sociais”, além da “[...] verificação nas correições avaliativas e nas inspeções, da regularidade e da resolutividade da atuação do Ministério Público na atividade extrajudicial, analisando, entre outros, o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano de Atuação e dos Projetos Executivos”, considerando para estes fins a participação em projetos sociais (CNMP, 2016).

²² A Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) prevê a realização de audiências públicas pelo Ministério Público para a garantia da defesa dos direitos a serem tutelados, conforme disposto no seu art. 27, parágrafo único, inciso IV (BRASIL, 1993b). O Conselho Nacional do Ministério Público, por sua vez, disciplinou o mecanismo através da Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012 (CNMP, 2012a).

²³ Nessa perspectiva, a Carta de Brasília menciona como diretrizes voltadas aos membros do Ministério Público a “adoção [...] de postura proativa que valorize e priorize atuações preventivas, com antecipações de situações de crise, exigindo-se, para tanto [...] capacidade de diálogo e de consenso”, e ainda a “realização periódica de audiências públicas para permitir ao cidadão o acesso ao Ministério Público para o exercício direto da soberania popular, nos termos do parágrafo único do art. 1º da CR/1988, de modo a viabilizar a participação e a deliberação social sobre prioridades que devam ser objeto da atuação da Instituição, assim como para prestar contas do trabalho ao cidadão interessado” (CNMP, 2016). Na mesma linha, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018, que dispõe sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro, estabelece diretrizes a serem consideradas para a sua formação, avaliação, orientação e fiscalização humanizadas, respeitadas as peculiaridades de cada unidade institucional, de modo que se permita delinear o novo perfil esperado dos ingressantes no órgão. Dentre estas diretrizes, o artigo 3º, IV, aponta para a “capacidade de diálogo e de consenso” (CNMP, 2018b).

temas emblemáticos e se convertem em precedentes passíveis de estimular a implementação de políticas públicas, e assim, provocar transformações sociais. Segundo Mazzilli (2019, p. 191), tendo em vista o amplo espectro das ações coletivas, é possível delas se valer nos litígios estratégicos “[...] para influenciar políticas de governo, caso em que os legitimados ativos escolherão um bom caso paradigmático para esse fim”. Nestes casos, torna-se imperioso um diálogo entre os poderes, no intuito de combinar técnicas jurídicas, políticas e sociais (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019), momento em que a audiência pública se perfaz como um meio idôneo para a coleta de informações externas e compartilhamento das decisões, sejam estas proferidas sobre a esfera judicial ou extrajudicial²⁴. Esta atuação crítica e transdisciplinar, desprendida de uma dinâmica unívoca e formal, torna-se o substrato capaz de orientar a afirmação dos interesses coletivos pelo órgão ministerial:

Ora, uma das características principais dos novos direitos, especialmente os de dimensão coletiva, é a sua extrema complexidade. O operador do direito tem dificuldade em compreender e interpretar adequadamente os direitos coletivos com fundamento nas diretrizes estabelecidas exclusivamente pela ordem jurídica. Esses direitos, em geral, exigem um grau de conhecimento que se baseie em outras áreas, tais como a engenharia, a biologia, agronomia, sociologia, economia, ciência política, geologia, etc. A interpretação fundada no diálogo multidisciplinar e interdisciplinar é o melhor caminho para a boa e adequada compreensão dos novos direitos de dimensão massificada. A tendência é no sentido de ampliação desse diálogo com outras áreas do conhecimento, caminho hoje imprescindível para a oxigenação e revigoração do próprio Direito como instrumento de justiça e de transformação da realidade social (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 217).

O papel esperado do Ministério Público junto às práticas ativistas deve vir respaldado no verdadeiro conhecimento e proximidade com a realidade que sofrerá a intervenção, de modo a avaliar se esta se mostra “pronta” para receber a medida estruturante, passível de impactar sua conformação ordinária. Trata-se assim de um alinhamento de funções institucionais que não se esgotam na dinâmica de atuação meramente processual e na teoria do direito, reclamando um conjunto de ações estratégicas e articuladas com a sociedade, as quais se prolatam na maior aproximação com o espaço territorial onde a decisão produzirá seus efeitos, bem como com as autoridades, associações, organismos públicos e privados que ali exercem as suas atribuições, de modo a propiciar uma identificação mais perspicaz das

²⁴ A Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018, prevê como medidas para avaliar se o órgão ministerial tem se inteirado dos reais problemas sociais, bem como se ele realmente conhece a realidade social local, a priorização do diálogo com a população, “[...] por meio do atendimento ao público, da interação com a sociedade civil organizada, da participação em audiências públicas e da realização delas, de reuniões, encontros, fomento e apoio à articulação comunitária, parcerias com programa de extensão universitária, mediação entre poder público e sociedade civil, visitas técnicas de campo a locais em estado de vulnerabilidade social, conhecimento sobre redes de serviços, demandas sociais locais e regionais” (art. 18) (CNMP, 2018b).

essencialidades que permeiam as tutelas coletivas pleiteadas, além de favorecer o desenvolvimento da estratégia que se mostre mais adequada para solucionar a questão. É o verdadeiro oposto de uma atuação apoiada preponderantemente nas convicções subjetivas do membro ministerial, a qual não contempla o novo perfil que se espera da instituição em sua dinâmica plural de atuação.

3.2 A instrumentalização processual para a garantia de proteção dos interesses coletivos

Com o reconhecimento cada vez maior dos direitos sociais como consectário das complexidades que projetam as disputas de interesses coletivos na sociedade, bem como com a ascensão de um sistema de justiça que busca se conformar enquanto receptáculo de demandas em prol da proteção coletiva de garantias fundamentais, torna-se imprescindível a construção de um aparato por meio do qual se possa canalizar os pedidos e conduzi-los a respostas efetivas. A instrumentalização adequada, não somente através de políticas públicas, mas também a nível processual, é medida que se amolda aos contornos do amplo acesso à justiça, capaz de exprimir uma ordem jurídica justa que se traduza “[...] como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12). É assim que se pode afirmar que o processo passa então a escapar do “[...] mito da neutralidade ideológica” (SANTOS, C. C., 2004, p. 29).

A transformação paradigmática do acesso à justiça, com efeito, permitiu-lhe uma nova modelagem, acompanhada por um novo arranjo de regras processuais, mais inclusivas e abrangentes, que não mais encontraram espaço na insuficiência da ritualística proposta exclusivamente entre dois polos individualizados que litigam em razão de um direito essencialmente privatístico. A realidade passou a demonstrar uma fusão entre a visão individualista do devido processo judicial e a concepção coletiva (CAPPELLETTI; GARTH, 1988; VERBICARO, 2019). Em verdade, não se trata mais de disputa protagonizada entre partes subjetivas e bem delineadas, proladoras de ações individuais; tem-se agora um duelo de direitos, e de direitos que já não assumem um caráter absoluto, cuja mensuração necessita de uma cadeia protetora própria e de viés social, de onde sobrevém então o papel fundamental das ações coletivas²⁵. Assim, pela própria natureza do bem tutelado, bem como pela dimensão

²⁵ Almeida, Alvarenga e Costa (2019) discorrem acerca das duas categorias do direito processual coletivo brasileiro, enquanto um novo ramo do direito processual. Assim, quanto ao seu objeto material, o direito processual coletivo se divide em especial e comum. O primeiro tem por escopo o controle concentrado de

transindividual da lesão ou ameaça, o fim último deste novo direito processual passa a ser a ordem jurídica em geral e os valores constitucionalmente consagrados, direta ou indiretamente (SANTOS, C. C., 2004).

Parte-se da compreensão de que o processo deve servir à sociedade, e não o contrário, o que nos remete ao fato de que “[...] subjacente a cada processo, encontram-se pessoas físicas e jurídicas, com seus projetos, anseios, temores, reivindicações”, desestruturando a ideia da “coisificação do processo judicial” (MANCUSO, 2011, p. 38-39), e conduzindo à noção de que o processo não se insculpe mais enquanto um “[...] instrumento puramente técnico, alheio a toda e qualquer valoração, mas sim, um instrumento ético e político de atuação da justiça e garantia da liberdade” (SANTOS, C. C., 2004, p. 30). Sua razão de existir é teleológica, ou seja, não há que se falar em um fim em si mesmo, de modo que o manejo processual se opera como um instrumento apto a concretizar direitos, os quais se materializam através da perseguição de objetivos sociais, políticos e jurídicos, cuja interação constitui a feição moderna e instrumental do direito processual (SANTOS, C. C., 2004).

Os resultados que se espera de um processo enquanto instrumento devem condizer com a vontade social, de tal forma que seus princípios surjam como meios efetivos e eficientes de realização da cidadania (DELGADO, 2000). Dessa forma, o novo modelo processual proposto tem como pilar a desconstrução do método técnico-jurídico, para fazer face à sedimentação de um arranjo pluralista, típico da visão instrumentalista de leitura essencialmente constitucionalizada, apoiada nos elementos sistemático-teleológico, político, econômico, histórico, ético e social, “[...] os quais formam um megaelemento: proteção potencializada da Constituição e do Estado Democrático de Direito e a transformação da realidade social com justiça” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 286).

Ao afastar-se de uma concepção autônoma e introspectiva, o processo busca reaproximar-se do direito material, inibindo a visão focada exclusivamente na estrutura orgânica e no tecnicismo puro e formal das normas (DELGADO, 2000; SANTOS, C. C., 2004). Nota-se que esse modelo de transformação da acepção ideológica do processo é semeado por fatores históricos, sociais e políticos de uma dada época. Assim, a Constituição, que se revela como um documento jurídico-formal que agrega valores da sociedade que visa

constitucionalidade, através da tutela de interesse coletivo objetivo legítimo, e caracteriza-se pela ausência de lide, onde o que se busca é o confronto da lei ou ato normativo à Constituição, visando resguardá-la, assim como o Estado Democrático de Direito e os direitos e garantias fundamentais. De outro norte, o direito processual coletivo comum, sobre o qual se volta esta pesquisa, tem por finalidade a tutela dos interesses coletivos subjetivos, aferidos concretamente por meio das ações coletivas em espécie.

tutelar, traduz-se como a porta de entrada para a efetiva implementação da nova roupagem do direito processual, fortemente associada aos comandos constitucionais.

Nesta linha, afirma Santos C. C. (2004, p. 31) que “[...] quanto mais liberais os ideais consagrados pelo sistema constitucional, maior o caráter individualista do processo. Por outro lado, quanto maior a consagração constitucional de valores sociais, maior o cunho coletivista do sistema processual”. É através dessa balança constitucional protetiva que o arranjo processual é espelhado, pressupondo uma inafastável compatibilização de seus valores e tornando assim “[...] necessária a construção de um conjunto de princípios, garantias e regras processuais adequados às necessidades do direito material coletivo como direitos fundamentais [...]” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 278).

Do contexto presente, extrai-se que as complexidades sociais deram ensejo a um novo modelo de organização social, estruturado em fórmulas coletivas que propiciaram mudanças nos padrões econômicos, sociais, culturais, relacionais e comportamentais. Na medida em que o homem enquanto indivíduo isolado perde o seu espaço no novo mundo globalizado, o consequente agrupamento de classes ou categorias leva à natural padronização dos interesses (MANCUSO, 2019). Fala-se em massificação da sociedade, cujos interesses comuns tomaram dimensões macro. Os danos de massa oriundos dessa “sociedade de risco” (APPIO, 2008, p. 145) surgem para lembrar que um único ato individual pode ter repercussões em toda uma coletividade (CAPPELLETTI, 1999).

Segundo Mancuso (2019, p. 101), em razão dessa massificação social, lastreada pelo processo de globalização mundial, “[...] onde ressaltam crescentes e mutantes valores tecnológicos, os valores alteraram-se, interesses de outra ordem afloraram e passaram a clamar por proteção”, de forma que houve uma reestruturação do modelo processual tradicional e das formas de resolução de conflitos, fazendo surgir um verdadeiro microsistema nacional de proteção dos interesses coletivos, representado genericamente pelo instrumento processual da ação coletiva, com uma amplitude objetiva e subjetiva que lhe permite estipular princípios e garantias próprios, o que torna esse sistema diferenciado e garante-lhe um conjunto normativo especial, com características peculiares e que deve caminhar alinhado aos parâmetros constitucionais.

Dentro dessa proposta, a necessidade de proteção total e específica dos interesses coletivos, buscando reconstituir o dano em sua integralidade através da máxima aproximação ao *status quo ante*, criou as bases para a perpetuação do instituto da Ação Civil Pública (ACP), prevista por meio da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (LACP), cujo objeto engloba a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico,

estético, histórico, turístico e paisagístico, aos danos e perigos decorrentes de infração à ordem econômica e urbanística, à honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social (art. 1º). Por meio de redação instituída pelo CDC de 1990, o dispositivo passou a prever a tutela a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (inciso IV), hipótese extensiva sobre a qual havia incidido veto presidencial quando da apresentação do Projeto, sob a justificativa “[...] de que surgiria insegurança jurídica diante de conceito muito amplo, ainda não sedimentado na doutrina” (MAZZILLI, 2019, 180). Segundo Mazzilli (2019), tal alegação mostrou-se como um verdadeiro artifício em favor das pretensões do governo, para o qual não seria interessante coadunar-se com previsão capaz de questionar largamente a prática de seus atos. O dispositivo, de modo inverso, sedimentou em seu texto o princípio da não-taxatividade da ação coletiva.

Com todo efeito, o amplo acesso à jurisdição deve ser considerado em sua máxima totalidade, pois de nada adianta garantir apenas o acesso individual se este não possui a mesma eficácia e expressividade que emana do acesso coletivo. Agir deste modo é denegar jurisdição em sua totalidade, tendo em vista que, se um conflito de massa encontra sua resolução ótima por meio da tutela coletiva, deve esta ser proporcionada como forma de instrumentalizar a sua previsão enquanto direito e garantia fundamental e, por fim, a própria cidadania. É necessário, pois, se pensar com os olhos voltados à justiça social, e não meramente a medidas de controle da sobrecarga processual nos tribunais.

Com o escopo de garantir maior efetividade à prestação jurisdicional, de forma a compor o litígio com mais justeza, emitindo o verdadeiro caráter pedagógico nas reparações impostas aos infratores, a obrigação de fazer foi prevista como alternativa primária à condenação (art. 3º), sendo que somente a falta ou impossibilidade de seu cumprimento determinado pode acarretar pena de execução específica ou multa diária (art. 11). O resultado da condenação pecuniária é então revertido ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD), o qual se destina à recomposição dos bens e interesses coletivos violados (art. 13)²⁶.

Para além da reparação por danos patrimoniais, o largo aspecto de proteção conferido à LACP é ainda corroborado pela previsão de responsabilização moral e tutela inibitória, através de ação cautelar ou medida liminar, objetivando prevenir a ocorrência futura do dano (arts. 1º, *caput*, 4º e 12). É neste sentido que o presente instrumento legal se amolda ao que dita o princípio da reparação integral do dano (AGUIAR; CARDOSO, 2017) ou da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva comum, segundo o qual “[...] são admitidos todos os

²⁶ Cf. Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994.

tipos de ações, procedimentos, provimentos, provas e medidas necessárias e eficazes para a tutela dos direitos coletivos” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 288-289).

Por outro lado, a possibilidade de indenização por danos morais, segundo Mazzilli (2019), não se afasta sob o argumento de inexistência da comprovação de dor, transtorno ou sofrimento psíquico individual, haja vista que se tem em uma demanda coletiva a reunião de lesões individuais consideradas de modo conjunto. É de se considerar ainda que o dano moral coletivo também exerce uma função punitiva, que vai além do que define a sanção de caráter meramente patrimonial.

A legitimidade ativa, que confere a potencialidade para propositura da ação principal e cautelar, é credenciada tanto ao Ministério Público, como à Defensoria Pública, aos entes políticos e seus órgãos descentralizados e à associação constituída há pelo menos um ano e cujo estatuto preveja como finalidade institucional a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 5º). São tidos como partes ideológicas do processo, cuja escolha adequada e criteriosa impacta diretamente na justa representação dos interesses que se propõem a defender e fundamenta, por exemplo, os efeitos extensivos da coisa julgada nas ações coletivas (SANTOS, C. C., 2004), em consonância ao princípio da representatividade adequada ou adequada legitimação²⁷ (AGUIAR; CARDOSO, 2017).

Outra peculiaridade marca o sistema normativo da ACP e endossa a amplitude do seu intuito protetivo. Sabe-se que, tradicionalmente, em um ordenamento jurídico que deve prezar pela segurança jurídica e estabilidade, o princípio da congruência merece relevo, ao garantir a correlação da sentença aos estritos limites do pedido. Por outro lado, por interpretação sistemática, nota-se que o mesmo ordenamento também busca preservar os direitos fundamentais, e, dentre estes, os direitos coletivos, de modo a embasar neste instrumento processual a aplicação simultânea do princípio da interpretação aberta e flexível da causa de

²⁷ A questão da legitimidade *ad causam* é tratada por Mancuso (2019, p. 282), que aponta para a possibilidade de se estabelecer uma forma anômala de legitimação, de tipo misto, em parte extraordinária, dada a impossibilidade de todos os sujeitos interessados estarem presentes na lide e assim fazerem-se representar ou substituir tecnicamente pelos legitimados legais, e na outra parte ordinária, já que estes legitimados também defendem interesses próprios, devidamente consagrados na LACP e inerentes às suas finalidades institucionais, evidenciando sua própria razão de ser. Seria assim uma legitimação “bifronte: ordinária e extraordinária, conforme o ‘ângulo de visão’”. Em verdade, os interesses a serem tutelados pelos legitimados ativos aproximam-se muito mais de interesses ideológicos, relativos à defesa genérica de suas categorias transindividuais, do que de interesses próprios e personalizados. Neste sentido, afirmam Aguiar e Cardoso (2017, p. 376) que “[...] diferentemente do litisconsórcio, em que duas ou mais pessoas atuam em determinado polo, defendendo interesses próprios, na tutela coletiva o direito em litígio pertencerá a uma coletividade (determinável ou não), que não participará pessoalmente no processo”.

pedir e do pedido, através do qual se propõe o elastecimento dos critérios processuais comuns²⁸, de tal forma que:

[...] não é aplicável na Ação Civil Pública e nos processos coletivos em geral, a *estabilização da demanda* (*perpetuatio libelli*), prevista no CPC. Esta *estabilização da demanda* ocorre de forma relativa com a citação do demandado e de forma absoluta com a decisão de saneamento do processo. Contudo, tal estabilização da demanda está presente em um sistema processual fechado, voltado para os conflitos interindividuais, que é o CPC. Assim, também há incompatibilidade na sua aplicabilidade em sede de ação civil pública e de demandas coletivas em geral (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 290, grifos dos autores).

Em meio a todo um arcabouço normativo tão peculiar que marca a multifuncionalidade integrativa do subsistema dos interesses coletivos, um instituto que sofre bastante influência destas novas nuances é o da coisa julgada, cabendo delimitar os seus limites subjetivos advindos da imutabilidade do *decisum* por ocasião do trânsito em julgado, bem como o quanto o resultado produzido na sentença influi em sua estabilização.

Assim, conforme o art. 16 da LACP, com alteração dada pela Lei nº 9.494/97 – oriunda da Medida Provisória nº 1.570 –, a imutabilidade da coisa julgada será averiguada *secundum eventum litis* (segundo o evento da lide, ou segundo o resultado do processo), de modo que, em sendo o resultado procedente ou improcedente, a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se, neste último caso, o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado ativo poderá propor nova ação coletiva, com o mesmo pedido e causa de pedir, valendo-se de nova prova²⁹, medida capaz de respaldá-lo ante uma possível negligência dos demais representantes coletivos na condução processual (SANTOS, C. C., 2004).

Houve, por assim dizer, uma mitigação dos efeitos da coisa julgada, bem como da extensão subjetiva de sua imutabilidade. Com efeito, seria completamente inócua uma sentença em ação coletiva que produzisse efeitos somente entre as partes formais litigantes,

²⁸ Neste sentido, e considerando os mesmos fins propostos, é o que se denota do art. 10 da Recomendação Geral CGMPMG nº 01/2017 – 3ª edição: “Nos termos do art. 322, § 2º, do Novo CPC, em caso de demanda que verse sobre direitos fundamentais relacionados à vida ou a sua existência com dignidade, os Membros do Ministério Público zelarão para que a interpretação do pedido seja, sempre que possível, ampliativa em relação ao respectivo direito fundamental objeto da tutela” (MINAS GERAIS, 2017).

²⁹ Tomando-se por analogia o art. 966, VII do CPC, o qual disciplina hipótese de cabimento da ação rescisória, o conceito de nova prova pode ser extraído como aquela cuja existência o autor ignorava ou não pôde fazer uso, sendo capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável. Segundo Mazzilli (2019, p. 697), “[...] para fins de renovação da ação coletiva, a nova prova tanto pode ser aquela que já existia, mas cuja existência se ignorava, como pode ser a prova superveniente, capaz de permitir a alteração do quadro instrutório que justificou a improcedência”. Daí a grande dificuldade em se defender que deva o juiz, quando do julgamento da improcedência do pedido, declarar que o mesmo se deu por insuficiência probatória, sendo que nem ele, nem mesmo as partes poderiam ter conhecimento do novo material a ser revelado.

podendo qualquer outro legitimado provocar novamente a jurisdição e discutir a mesma matéria fática e jurídica, em uma série indefinida de demandas similares. A apreensão ordinária dos efeitos *inter partes* da coisa julgada desnatura o processo coletivo, indo de encontro à sua própria razão de ser, além de contrariar a autoridade do Poder Judiciário, em clara oposição aos objetivos sociais e políticos da jurisdição.

Motivo de crítica doutrinária e jurisprudencial³⁰ foi o acréscimo conferido pela Lei nº 9.494/97 ao supracitado art. 16 da LACP, quando previu que os efeitos *erga omnes* da coisa julgada dar-se-ão nos limites da competência territorial do órgão prolator, de modo a confundir dois institutos bem distintos: o limite subjetivo da coisa julgada e a competência territorial. Não é forçoso perceber que os efeitos imutáveis da coisa julgada comumente podem se estender para além das fronteiras territoriais do local onde a sentença foi prolatada. Deve-se compreender então que a competência resta vinculada às regras de organização judiciária, ao passo que a imutabilidade da decisão proferida pelo órgão jurisdicional respectivo deverá abranger toda a territorialidade atingida pelo dano.

Neste sentido, destacando a atecnia de tal limitação territorial, assim se manifestou o STJ:

[...] 2. *A res iudicata nas ações coletivas é ampla, em razão mesmo da existência da multiplicidade de indivíduos concretamente lesados de forma difusa e indivisível, não havendo que confundir competência do juiz que profere a sentença com o alcance e os efeitos decorrentes da coisa julgada coletiva.* 3. *Limitar os efeitos da coisa julgada coletiva seria um mitigar exdrúxulo da efetividade de decisão judicial em ação coletiva. Mais ainda: reduzir a eficácia de tal decisão à “extensão” territorial do órgão prolator seria confusão atécnica dos institutos que balizam os critérios de competência adotados em nossos diplomas processuais, mormente quando – por força do normativo de regência do Mandado de Segurança (hígido neste ponto) – a fixação do Juízo se dá (deu) em razão da pessoa que praticou o ato (ratione personae).* 4. *Por força do que dispõem o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública sobre a tutela coletiva, sufragados pela Lei do Mandado de Segurança (art. 22), impõe-se a interpretação sistemática do art. 2º-A da Lei 9.494/97, de forma a prevalecer o entendimento de que a abrangência da coisa julgada é determinada pelo pedido, pelas pessoas afetadas e de que a imutabilidade dos efeitos que uma sentença coletiva produz deriva de seu trânsito em julgado, e não da competência do órgão jurisdicional que a proferiu* (REsp. 1.614.263/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 18/08/2016) (BRASIL, 2016a, grifos nossos).

³⁰ Destaca-se a tese do Tema Repetitivo nº 480 do STJ, cujo teor é o seguinte: “A liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário, porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC)” (BRASIL, 2011a). Entretanto, não há total pacificação sobre a matéria, uma vez que tramita no STF o Tema de Repercussão Geral nº 1075 (*leading case*: RE 1101937), no qual se examina a constitucionalidade do art. 16 da LACP, ainda pendente de decisão de mérito.

De outro lado, assimilando-se a coisa julgada como exercício direto do poder de jurisdição do Estado, e sendo este poder soberano do Estado uno, indivisível e extensível a todo o território nacional, não se pode apreender que existam restrições territoriais aos efeitos da coisa julgada, revelando verdadeiro retrocesso capaz de esvaziar o próprio modelo processual da ação coletiva, o qual se ampara nos cânones da indivisibilidade dos interesses e uniformidade decisória. Ao se levar a cabo este comando, passa-se a conviver com o inconveniente prático que tanto se procura a todo tempo evitar, inclusive por meio das ações coletivas: a multiplicação de demandas individuais em áreas não abrangidas pela eficácia territorial da coisa julgada e os riscos de decisões contraditórias (SANTOS, C. C., 2004), fragmentando toda a lógica do sistema coletivo e fomentando a ruptura dos princípios da segurança jurídica e isonomia.

Nesse aspecto, enquanto primeiro instrumento brasileiro voltado à tutela dos interesses coletivos, a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, Lei da Ação Popular (LAP)³¹, também foi a pioneira na disposição acerca do instituto da coisa julgada no âmbito do microssistema de tutela coletiva, capitaneando prematuramente a matéria atinente à flexibilização da imutabilidade dos efeitos do julgado e a extensão dos seus limites subjetivos, verificados *secundum eventum litis* (art. 18). Entretanto, diversamente do que ocorreu na disciplina da ação civil pública, não houve na LAP acréscimo relativo à restrição territorial dos efeitos *erga omnes* da coisa julgada, de modo a compreender como universal (e da forma como o deve ser feito) o resultado imutável produzido através da sentença.

Por sua vez, o objeto da Ação Popular (AP) contempla a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público *lato sensu* (econômico, artístico, estético, histórico ou turístico) dos entes estatais e quaisquer entidades nas quais o Estado participe, decorrentes de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos e desvio de finalidade (arts. 1º, §1º e 2º, *caput*, da LAP). Recepcionada pela Constituição Federal de 1988, tal previsão, que se caracteriza pela restrição em razão do momento constitucional de sua elaboração, teve seu escopo ampliado por força do inciso LXXIII do art. 5º, que acrescentou a tutela à moralidade administrativa e ao meio ambiente, de modo a estruturar a AP, tendo em vista a proteção extensiva da noção de cidadania, conferindo ainda ao autor a isenção das custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé. Partindo desta percepção ampliada, afirma-se ainda que a constituição do objeto da AP pode

³¹ Das discussões acerca da necessidade de procedimentalizar o instituto, iniciadas desde a segunda metade do século XX, surgiu a Lei da Ação Popular, tendo sido o Brasil pioneiro na regulamentação desta matéria dentre os países componentes do sistema do *civil law* (AGUIAR; CARDOSO, 2017).

ser formada apenas com a presença da lesividade do ato praticado, independentemente de sua eventual ilegalidade (CORTE; SANTIN, 2011).

A legitimidade para a propositura desta espécie de ação coletiva é ordinária³², sendo exercida em nome próprio pelo cidadão que comprove esta qualidade por meio da plena satisfação dos direitos políticos, aferível através do título eleitoral (art. 1º, §3º da LAP). Em interpretação literal e restritiva da norma, Corte e Santin (2011) sustentam que deve haver a concomitância de dois fatores: ser o autor da ação brasileiro e eleitor, pois somente com o gozo dos direitos políticos o indivíduo torna-se capaz de fiscalizar os representantes que ele próprio elegeu. Contudo, para Santos C. C. (2004), ante o silêncio constitucional, e partindo de uma interpretação sistemática e teleológica do seu texto, mais correta é a compreensão da cidadania vinculada à ideia de nacionalidade, seja ela nata ou naturalizada, ainda mais quando se verifica que a garantia constitucional de ação popular é inclusa em capítulo destinado à abordagem dos direitos e deveres individuais e coletivos (Capítulo I), e não aos direitos políticos (Capítulo IV).

De outra monta, é de se destacar a obrigatória atuação do Ministério Público como *custos legis* (art. 6º, §4º da LAP), a faculdade de formação de litisconsórcio ou assistência entre os demais cidadãos interessados (art. 6º, §5º da LAP), além da possibilidade de prosseguimento da ação, conferida a qualquer cidadão e ao Ministério Público, em caso de desistência do autor ou quando este motivar a extinção do processo sem julgamento do mérito (art. 9º da LAP)³³.

No que toca à legitimidade passiva, nota-se que o art. 6º, *caput*, da LAP procurou estender a responsabilização a todos os agentes que derem causa à prática de atos lesivos à coisa pública. Portanto, além das pessoas jurídicas de direito público e privado, também todos aqueles que tenham participação direta na produção do dano, ainda que por omissão, deverão responder pelos efeitos do mesmo.

Em conformidade ao objeto de instrumentalização da AP, a sentença de procedência produz efeito desconstitutivo ou constitutivo negativo, já que ultima a anulação ou declaração

³² Em divergência, Mazzilli (2019, p. 246) entende que “[...] o cidadão, na ação popular, sempre agirá por legitimação extraordinária quando defenda interesses econômicos do Estado ou quando defenda interesses transindividuais, como os do meio ambiente”.

³³ No mesmo sentido é o que se declina do art. 16 da LAP, que faz referência à execução da sentença: “Caso decorridos 60 (sessenta) dias da publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave”. Ainda, em relação à possibilidade de interposição de recurso em caso de sentença de improcedência, dita o §2º do art. 19: “[...] das sentenças e decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso, poderá recorrer qualquer cidadão e também o Ministério Público” (BRASIL, 1965).

de nulidade dos atos lesivos à administração pública. Somado a isto, a indenização por perdas e danos, prevista no art. 11 da LAP, também sugere caráter condenatório ao provimento jurisdicional pleiteado, sendo assim dúplice a sua natureza. Por outro lado, ao contrário do que se destacou como escopo primário na ação civil pública, a tutela específica não foi disciplinada pelo legislador neste instrumento processual, verificando-se verdadeira lacuna no que se refere a eventuais medidas reparatórias diretas (SANTOS, C. C., 2004).

Em essência, infere-se que a AP surge como um instrumento de ampliação dos poderes participativos da população na gestão da coisa pública, fomentando a consciência coletiva de seus direitos e a elevação de uma postura ativa frente às atividades perniciosas da Administração, de modo que se avulta um dever de responsabilidade solidária entre o Estado e a sociedade, através de ações positivas e conjuntas de todos aqueles envolvidos na defesa dos interesses coletivos. E é justamente o caráter comunitário destes interesses que endossa a necessidade de compartilhamento de esforços, a fim de se construir uma democracia mais especializada (CORTE; SANTIN, 2011).

Partindo desta concepção, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) sagrou entendimento jurisprudencial no sentido de que não existe relação de adversidade entre o autor popular e o Estado, haja vista que aquele atua como substituto processual deste³⁴, coadunando-se à essência do que emana do §3º do art. 6º da LAP, o qual prevê a faculdade das entidades demandadas migrarem para o polo ativo, desde que tal iniciativa se revele como medida de respaldo ao interesse público.

Essa mesma essência que fundamenta a ação popular na participação e controle social dos atos lesivos aos interesses coletivos, praticados por entidades e agentes públicos, e que se constitui como verdadeiro reflexo da democracia participativa, também se impõe como baluarte do objeto que cimenta o mandado de segurança coletivo (MSC), aliando-se este à ação popular na realização de tal desiderato (NOBRE JÚNIOR, 2007).

A origem processual do MSC advém de sua condição de afluyente do *mandamus* enquanto gênero, colocando-o ao lado do mandado de segurança individual, ambos compartilhando do mesmo fundamento constitucional, mas não se confundindo, já que o MSC adota todos os caracteres que perfazem o modelo processual próprio das ações coletivas. Portanto, não se trata de instituto novo, mas de ampliação do âmbito da já consagrada garantia

³⁴ RMS 5.621/RS, Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, julgado em 31/05/1995, DJ 07/08/1995; REsp 73.083/DF, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, Sexta Turma, julgado em 09/09/1997, DJ 06/10/1997.

mandamental, em sintonia ao flagrante crescimento dos direitos fundamentais (NOBRE JÚNIOR, 2007).

Neste sentido, dada a gênese comum, o objeto do MSC também é voltado à proteção de direito líquido e certo, advindo de fatos incontroversos na sua ocorrência e suficientemente provados na sua existência, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, motivado por ilegalidade ou abuso de poder de autoridade pública ou pessoa equiparada (autoridade coatora), no exercício das atribuições do poder público, e somente no que disser respeito a estas atribuições (art. 5º, LXIX/CF). São estes os pressupostos constitucionais da ação individual, que também se encontram presentes na Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, que veio a regulamentar o mandado de segurança individual e coletivo (art. 1º, *caput* e §1º). Sendo assim, caracteriza-se em síntese o *mandamus* coletivo como “[...] o instrumento processual apto à defesa de direitos metaindividuais lesados ou ameaçados de lesão por ato abusivo ou ilegal de autoridade, quando for possível provar a lesão ou ameaça ao direito através de prova pré-constituída” (SANTOS, C. C., 2004, p. 125).

Esse objeto mandamental é ainda delimitado sob os moldes do parágrafo único do art. 21 da Lei nº 12.016/2009, segundo o qual somente os direitos coletivos e individuais homogêneos podem ser atacados por esta via instrumental, ou seja, apenas os direitos acidentalmente (ou processualmente) coletivos, conforme a classificação cunhada por Moreira (1991)³⁵. Neste sentido, afirma Mazzilli (2019), em consonância ao que se extrai do amplo escopo de proteção do microssistema coletivo, que o dispositivo deve ser interpretado extensivamente, de modo a compreender os direitos difusos, aqueles essencialmente coletivos.

A previsão acerca da legitimidade ativa do *writ* coletivo se deu primariamente na Constituição Federal de 1988, ao prever o exercício por partido político com representação no Congresso Nacional e organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e que esteja em funcionamento há pelo menos um ano, atuando em defesa de seus membros ou associados (inciso LXX). Posteriormente, o *caput* do mencionado art. 21 da Lei nº 12.016/2009, restringiu o âmbito de atuação dos partidos políticos, ao condicioná-los à defesa de interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária. Tais condições já eram defendidas majoritariamente na jurisprudência antes mesmo do advento da lei que disciplinou o MSC (NOBRE JÚNIOR, 2007). Em relação às associações, a defesa dos interesses coletivos pode dizer respeito à totalidade ou parte de seus membros ou associados, conforme previsto em seus estatutos e desde que condizentes às suas finalidades

³⁵ Vide o exposto na subseção 2.3.

institucionais, dispensada a autorização especial, estendendo-se ainda tal compreensão ao que rege as organizações sindicais e entidades de classe, em fomento a uma interpretação sistemática amparada na natureza jurídica comum destes legitimados³⁶ (SANTOS, C. C., 2004).

Por outro lado, diversamente do que ocorre na ação civil pública e ação popular, que preveem, em regra, a produção de efeitos *erga omnes* da coisa julgada, o art. 22, *caput*, da Lei nº 12.016/2009, restringiu a imutabilidade da sentença aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante, alinhando-se ao modelo de eficácia *ultra partes* previsto no CDC como consentâneo aos interesses coletivos *stricto sensu*³⁷ (BRASIL, 1990). Por outro lado, a suficiência de provas, enquanto requisito de admissibilidade do MSC, dada a exigência de amparo a direito líquido e certo, se ausente, induz de plano à extinção do processo sem julgamento do mérito, e não à improcedência da ação, como acontece nas ações coletivas vistas anteriormente. De todo modo, mantém-se a possibilidade de renovação do pedido pelos seus legitimados, tanto pelo fato da sentença terminativa não produzir coisa julgada, como por força do §6º do art. 6º da Lei nº 12.016³⁸, que corroborou de forma expressa esta previsão.

Por tudo o que já foi exposto até aqui, nota-se que há particularidades marcantes nos instrumentos de proteção coletiva, flexibilizando os caracteres tradicionais do processo civil e assim conduzindo à unificação do microssistema de tutela coletiva. Neste patamar, muito embora em regra o pedido certo e determinado figure como um dos elementos essenciais da ação³⁹, e a individualização do seu objeto deva refletir-se no teor da sentença a ser proferida (certa, líquida e exigível)⁴⁰, quando se tratam de ações coletivas, existe a possibilidade de decisão de caráter genérico, hipótese na qual, apesar da indubitável responsabilidade do infrator pelo dano causado, não se pode ainda quantificar isoladamente os prejuízos sofridos, mormente em face da indivisibilidade *prima facie* do interesse coletivo a ser esquadrihado, propiciando-lhe, num primeiro momento, a aferição de condenações universais. Por oportuno, em sendo comprovado o dano individual, o nexo de causalidade e o *quantum* pretendido, aos individualmente prejudicados confere-se a prerrogativa de promoverem à liquidação e

³⁶ Nesta linha, já se via o teor das Súmulas nº 629 e 630 do STF: “A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”; “A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria” (BRASIL, 2003a; 2003b).

³⁷ Art. 103, II do CDC.

³⁸ “O pedido de mandado de segurança poderá ser renovado dentro do prazo decadencial, se a decisão denegatória não lhe houver apreciado o mérito” (BRASIL, 2009a).

³⁹ Arts. 322 e 324, §1º do CPC.

⁴⁰ Art. 783 do CPC.

execução da sentença, transportando-se a coisa julgada coletiva em benefício das lides individuais (AGUIAR; CARDOSO, 2017).

Não se tratam assim de danos potenciais, mas de lesões suficientemente comprovadas, cujo tratamento personalizado, por questões de economia e efetividade processual, permitiu que os pleitos individualizados fossem discutidos em momento posterior através de ações próprias, as quais receberam instrumento processual específico, a chamada ação civil coletiva, prevista no Capítulo II do Título III da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), destinada à tutela dos direitos individuais homogêneos, garantindo-se, para tanto, amplo conhecimento da existência da ação coletiva em tramitação, através da publicação de editais e divulgação nos meios de comunicação social (art. 94). Conforme sustenta Santos C. C. (2004), o foco de proteção desta ação não se limita aos interesses dos consumidores, mas contempla todas as suas possibilidades, principalmente em razão do art. 21 da Lei nº 7.347/1985 (LACP), o qual reforça o esquema integrativo e harmônico que comanda o microsistema de tutela coletiva.

De outra ponta, pode ocorrer de a gravidade do dano ser consideravelmente superior aos prejuízos isoladamente sofridos, e, por consequência, não haver interesse suficiente que atinja um número significativo de habilitações individuais e permita a sua apuração pessoal de modo preciso. Neste caso, decorrido um ano do trânsito em julgado da sentença condenatória, qualquer dos legitimados para a ação coletiva (previstos concorrentemente no art. 82 do CDC) poderá requerer a liquidação e execução do montante global fixado, cujo produto aferido será direcionado para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (art. 100). Tal medida previne a impunidade e reforça o escopo pedagógico que se dirige ao infrator, uma vez que a insignificância individual não significa que haja também insignificância coletiva, “[...] de forma a exigir a responsabilização do causador da lesão, o que, de fato, poderia jamais ocorrer se se tivesse que aguardar que um desses cidadãos que sofreu lesão ínfima, decidisse levar o caso ao Poder Judiciário” (SANTOS, C. C., 2004, p. 131).

A sentença coletiva, resultante de ação civil para defesa desses interesses individuais homogêneos, fará coisa julgada *erga omnes* somente no caso de procedência do pedido, cuja imutabilidade do julgado veda quaisquer discussões posteriores da matéria, tanto em nível coletivo, como por meio de ações individuais (art. 103, III). A improcedência do pedido, por sua vez, permite que somente aqueles interessados que não tiverem participado do processo como litisconsortes, discutam sua pretensão a título individual (art. 103, §2º).

Por outro lado, não houve qualquer previsão sobre os efeitos da improcedência da ação por insuficiência de provas, levando à possível conclusão de que o legislador teria intentado

impedir a renovação da demanda em caso de direitos individuais homogêneos, o que seria justificado pelo fato de que a ampla publicidade e abertura à intervenção de terceiros interessados, consagrada ao instituto, já presumiria, por si só, uma instrução satisfatória. Tal entendimento é refutado por Santos C. C. (2004), que defende uma interpretação teleológica e sistemática da matéria, aplicando-se analogamente o previsto para os interesses difusos e coletivos *stricto sensu* (art. 103, I e II), mormente em face da existência de prova nova, passível de alterar o resultado da ação fundado em dilação probatória insuficiente.

Nota-se que o fundamento direto desta ação se apoia, mais uma vez, na preservação da garantia do amplo acesso jurisdicional, que é ponto fulcral no tema das ações coletivas, na medida em que, se já há o natural desestímulo à propositura de demandas individuais, dada a inexpressividade da lesão pessoal, “[...] vedar a via coletiva, na prática, implicaria vedar a única possibilidade real de tutela do direito violado” (SANTOS, C. C., 2004, p. 172).

Outro instrumento que se alinha a essa projeção plural de proteção à coletividade é a ação de improbidade administrativa, prevista na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, cujo escopo é a tutela do patrimônio público em sua concepção lata, desatrelada da ideia de simples bem material do Estado, mas extensível a todos os bens e direitos que compõem o âmbito coletivo, em consonância ao previsto no §1º do art. 1º da lei de ação popular.

Afirma-se, portanto, que o pilar da lei de improbidade administrativa (LIA) é a preservação do patrimônio público contra o alcance da imoralidade, ou seja, de práticas que despontam no desvio de poder ou de finalidade. Trata-se, em verdade, de uma moralidade administrativa, que não se confunde ao subjetivismo extraído da moralidade filosófica, nem ainda a uma suposta moralidade jurídica, eis que moral e direito transitam por caminhos díspares. A moralidade administrativa, por seu turno, envolve a real observância aos princípios ético-jurídicos que emanam da ordem jurídica e decorrem de toda a disciplina estatuída pelo artigo 37, *caput*, da CF/1988, dentre os quais destaca-se a honestidade, a imparcialidade, a legalidade e a lealdade às instituições (art. 11, *caput*, da LIA) (MAZZILLI, 2019).

Muito embora a moralidade tutelada na LIA tenha sua extração conceitual discriminada no artigo 11, que trata especificamente dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, é fato que todos os atos ímprobos que a Lei prescreve e que se sujeitam à investigação do Ministério Público e das entidades interessadas, têm por pano de fundo uma conduta cujo resultado se deu ao arrepio da moralidade administrativa. Assim, como pontua Mazzilli (2019), não se trata apenas da apuração da ilicitude dos atos praticados pelo agente, mas de uma ilicitude pautada em

desonestidade ou imoralidade. A legitimidade ativa para a propositura desse tipo de ação é então destinada ao Ministério Público ou à pessoa jurídica interessada, processando-se sob o rito ordinário (art. 17, *caput*, da LIA), tratando-se de caso de legitimação concorrente e disjuntiva.

A legitimidade passiva, por seu turno, recai sobre o agente público em seu sentido mais abrangente, sendo assim representado por todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em quaisquer das entidades da administração direta, indireta ou fundacional dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, ou ainda de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, além daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, casos em que a sanção será restrita aos limites do dano causado aos cofres públicos (arts. 1º e 2º da LIA).

Em relação à responsabilidade pelos atos lesivos praticados pelo agente público, somente o art. 10 da LIA, que trata dos atos que causam prejuízo ao erário, previu expressamente a modalidade culposa, levando à compreensão acerca da necessária exigência do dolo para as demais modalidades. Em defesa contrária, argumentando acerca de possíveis práticas negligentes, desidiosas ou desonestas e suas consequências advindas da lacuna normativa, Mazzilli (2019, p. 255) afirma que

[...] um administrador negligente está violando o dever de eficiência e lealdade da Administração; está descurando de um zelo que é ao mesmo tempo o pressuposto e a finalidade de seu mister; está deixando de lado o dever de honestidade que deveria iluminar o seu trabalho; ele é ímprobo.

Por fim, as sanções a que estão sujeitos esses responsáveis têm sua gênese na Constituição Federal, quando esta previu, no §4º do art. 37, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, como possíveis medidas a serem aplicadas, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo das sanções penais e administrativas, podendo incidir tanto de forma isolada como cumulativa, a depender da gravidade do fato, da extensão do dano, bem como do proveito patrimonial aferido (art. 12, *caput*, da LIA). A LIA prevê ainda a multa civil e a proibição de contratar

com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente (incisos I a IV do art. 12), possibilitando a imposição das sanções independente da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento, bem como da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas correspondente (art. 21).

Dessa forma, diante de tantas particularidades que se subsumem ao diretório protetivo especial dos interesses coletivos, há que se compreender, portanto, a necessidade de se estabelecer um regramento próprio, adequado às naturais vicissitudes que decorrem da própria natureza plural destes interesses, muitas vezes indeterminados subjetivamente e materialmente indivisíveis, dissociando-os dos clássicos interesses individuais e suas normas processuais comuns. Tem-se assim as bases promissoras para o desenvolvimento de um “garantismo coletivo”, cuja consagração solidifica as necessárias adaptações que o princípio do devido processo legal deve sofrer em face das especificidades dos novos litígios coletivos (AGUIAR; CARDOSO, 2017).

3.3 O Código de Processo Civil de 2015, a amplitude do sistema de tutela coletiva e o cumprimento de sua função constitucional social

Conforme já fora ressaltado, o surgimento dos conflitos de massa, marcados por uma maior projeção dos interesses sociais e sua repercussão no campo jurídico, enalteceu a necessidade de se repensar o direito processual sob uma visão instrumental. A própria essência constitutiva da Carta Magna de 1988 já espelhou um modelo abrangente que prega fins, valores e princípios sociais, substratos dogmáticos de um sistema processual de viés coletivista. Neste panorama, percebe-se que o Código de Processo Civil de 1973, de caráter eminentemente individualista, deixou de ser o instrumento próspero para a disciplina dos novos direitos que cada vez mais se avultavam em consequência das complexidades e virada dos padrões ordinários da sociedade.

Além disso, o momento tempestivo invocava uma unificação sistêmica do esparso microsistema de tutela coletiva, capaz de atender e garantir a amplitude jurisdicional que o mesmo apregoa. Entretanto, não é forçoso de se notar que as demandas coletivas, de modo geral, não causam simpatia aos olhos dos “poderosos”, em razão de sua natural inserção na seara política, com provimentos que muitas vezes adentram no espectro institucional de governantes, parlamentares e empresários. Esta foi uma das motivações de freio ao Projeto de Lei nº 166/2010, que deu origem à Lei nº 13.105/2015 – Código de Processo Civil de 2015

(CPC/2015), o qual silenciou sobre uma disciplina voltada para o processo coletivo (MAZZILLI, 2019).

Neste aporte, não se visualiza no texto do novo Código implementado nenhuma menção sistemática, organizada em livro, título ou capítulo próprio, que se reporte às demandas coletivas, mas apenas referências pontuais, muito mais voltadas ao desafogamento do Judiciário do que à concessão de um justo, efetivo e democrático acesso à justiça pela sociedade.

Por outro lado, matérias ligadas à legitimidade ativa, limites objetivo e subjetivo da coisa julgada, competência, liquidação, execução e cumprimento da sentença coletiva, tanto a título individual como coletivo, permaneceram sem uma contemplação uníssona, moderna e acoplada em conjunto a todas as diretrizes já previstas e unificadas sob a seara individual, de modo a acompanhar os grandes desafios da atualidade. A possibilidade de harmonia entre os processos individual e coletivo, por meio de um instrumento único, capaz de corrigir as imperfeições verificadas no âmbito coletivo, restou, por fim, prejudicada.

Deve-se ressaltar, contudo, que a tutela coletiva merece ser concebida como uma via a mais de acesso à justiça, que oferece diversas vantagens em relação às demandas individuais, sim, mas que não pode ser vista como um meio compulsório. O amplo acesso à justiça é uma garantia constitucional, e como tal deve ser tratada, de modo que vedar uma via deste acesso é, sem fuga, negar jurisdição. Diz-se tudo isso porque o CPC/2015, ao tratar do tema da suspensão das ações individuais em razão da insurgência de demanda coletiva, criou situação anômala ao que já vinha sendo adotado no CDC através do sistema do *opt in*, onde o indivíduo realmente opta por “entrar” na ação coletiva após pedir suspensão de sua lide individual (arts. 103, §2º e 104/CDC) (MAZZILLI, 2019; SANTOS, C. C., 2004). Neste modelo, o particular detém a decisão soberana de ser alcançado pelos efeitos da coisa julgada coletiva, dela podendo beneficiar-se ou não. Em caso de procedência do pedido, o resultado lhe alcançará sem qualquer necessidade de produção de provas ou discussão do mérito no processo de conhecimento, passando diretamente para o cumprimento da sentença. Caso contrário, “[...] se o processo coletivo for julgado improcedente, ele ficará livre para prosseguir ou não com seu processo individual, agora com todos os ônus decorrentes de sua escolha”⁴¹ (MAZZILLI, 2019, p. 170). A decisão passa, ao final, pelo critério de conveniência

⁴¹ Houve clara inspiração no sistema das *class actions* norte-americanas, assim como na *rule n. 23 das Federal Rules of Civil Procedure*, a qual declara que “*the representative parties will fairly and adequately protect the interests of the class*” (MANCUSO, 2019, p. 294). Segundo Mancuso (2019, p. 294), a alteração promovida em 1966 na *rule n. 23* deu-se pelo fato de se querer “[...] evitar que o efeito preclusivo da coisa julgada atingisse os terceiros só quando os beneficiasse. Na redação atual, tais efeitos operam quanto aos terceiros

do indivíduo, somente a quem cabe escolher, conforme a situação em que se encontra o seu processo, qual tipo de demanda lhe possibilitará uma resposta mais rápida.

De modo inverso, segundo o *opt out* previsto no CPC/15, cabe agora ao indivíduo pleitear não a sua inclusão, mas a saída do processo coletivo, caso prefira prosseguir com a ação individual, devendo, para tanto, demonstrar a distinção entre as duas demandas (art. 1.037, §9º). Dessa forma, além de retirar-lhe a faculdade de escolha do mecanismo que melhor irá atender às suas expectativas, o indivíduo passa a ter que suportar o ônus de provar que seu caso é distinto. Ao que parece, houve uma nítida preocupação do legislador em conter os números expressivos de ações individuais, já que este, acreditando “[...] que boa parte dos jurisdicionados não iria espontaneamente aderir ao processo coletivo, [...] tornou-o obrigatório para ser abrangente, e complexo para ser dirimente [...]” (MAZZILLI, 2019, p. 171). A medida acabou por inverter a própria lógica do acesso jurisdicional, indo fatalmente contra os seus princípios, e tornando impositivo – e, portanto, cerceador – o que deveria ser uma faculdade – ou seja, a garantia de um direito.

Nesta ótica, tendo em vista as deficiências do CPC/15 em relação à disciplina da tutela coletiva, bem como ao retrocesso que introduziu o sistema do *opt out*, torna-se categórico o recurso a todos os diplomas que perfazem o microssistema processual coletivo, permitindo-se que interpretações sistemáticas e analógicas sejam pronunciadas em benefício da sociedade e da manutenção de uma ordem jurídica justa. Este entendimento vem sendo comungado pelo STJ, segundo o qual as disposições constantes no CPC aplicam-se subsidiariamente àquelas que perfazem o microssistema de tutela dos interesses coletivos, prevalecendo a norma especial em detrimento da norma de caráter geral⁴².

Assim, por meio desse sistema próprio, várias especificidades presentes em seus mecanismos demonstraram um movimento que tem procurado, na medida do possível, acompanhar desde o surgimento, até a contínua expansão das novas necessidades instaladas na sociedade. Neste viés, as relações coletivas criaram reflexos no aprimoramento da legitimidade ativa, que passou a ser conduzida por meio de atores sociais, como entidades,

‘whether favorable or not’. Mas, em contraposição, esses integrantes da class, identificáveis *through reasonable effort*, serão intimados mediante ‘the best notice practicable under the circumstances’, assegurando-se-lhes o direito de aderirem ou não ao que virá a ser julgado (*opt in-opt out*): ‘The court will exclude him from the class if he so requests by a specified date’” (MANCUSO, 2019, p. 295). Apesar de tais regras aparentemente confrontarem o previsto nas V e XIV Emendas à Constituição americana, que dispõem acerca da necessidade de defesa em um processo regular, para fins de eventual privação da vida, liberdade ou propriedade, Mancuso (2019, p. 295) explica que “[...] tratando-se de interesses difusos, que depassam a esfera do indivíduo isoladamente considerado, a interpretação do *due process of law* deve ser feita com certos temperamentos. Caso contrário, por um apego excessivo aos cânones tradicionais (ou por não saber adaptá-los às novas exigências), esses interesses, que *não podem* ter um dono, ficarão marginalizados” (Grifo do autor).

⁴² AgInt no REsp 1.733.540/DF, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. 25/11/2019.

órgãos públicos e associações privadas, além da permissão instituída ao próprio cidadão, confiando-lhes a melhor representação ideológica daqueles interesses que a todos pertencem, os quais, a par de estarem “à procura de um autor”, “[...] pressionam por um modo de expressão, a saber, um *momento judiciário* onde possam obter reconhecimento de sua existência, relevância social, e, conseqüentemente, a devida tutela” (MANCUSO, 2019, p. 292, grifo do autor). É assim que a legitimação fundada na estrita correspondência entre a titularidade do direito subjetivo e o autor da ação, passa a ser reconduzida à ideia de “representação adequada”⁴³ (MANCUSO, 2019, p. 296).

Alinhada ao escopo das ações coletivas, cuja prestação se volta à universalização do seu objeto, a coisa julgada foi introduzida sob limites subjetivos abrangentes, atendendo às expectativas sociais de todos os individualmente lesados, ainda que não figurem nominalmente na relação processual. Por extensão, a liquidação e execução individual da sentença tornam-se possíveis de forma direta, uma vez que se fala na constituição de título executivo judicial através do pronunciamento judicial coletivo.

Como medida de reforço à proteção e reparação integral e satisfativa dos interesses coletivos, a tutela específica também recebeu tratamento privilegiado neste sistema processual, encampando a oferta da reconstituição mais próxima possível do patrimônio violado, a fim de que se garanta a orientação e prevenção em defesa da coletividade. Atrás destas obrigações de fazer e/ou não fazer, a condenação pecuniária ostenta caráter subsidiário, com função compensatória dos danos.

É necessário, pois, que se perceba que todo o arcabouço criado para a proteção dos interesses coletivos veio como corolário de uma percepção de inafastável acesso à justiça que a própria Constituição Federal de 1988, em resposta aos anseios da sociedade, tratou de consagrar, primando pela democratização de direitos extraídos da noção de cidadania e

⁴³ Trazendo como modelo comparativo a disciplina das *class actions* norte-americanas, Mancuso (2019, p. 293), ao tratar da necessidade de adaptação contextual dos princípios da defesa e do contraditório às novas exigências de representatividade dos conflitos sociais, assim afirma: “Nessas ações, perante a impossibilidade da presença *real* de todos os interessados, o enfoque é deslocado para outro parâmetro: o que releva é saber se aquele que se apresenta como *representante* (parte ideológica) do grupo ou segmento social é *realmente* um representante idôneo, adequado. Presente que seja esse requisito estará validamente instaurada a lide porque, tratando-se de interesses plurissubjetivos, a *coincidência* não pode ser buscada no binômio ‘titularidade do direito subjetivo – poder de agir’ (como nos conflitos individuais), mas ela repousa em *outro critério*: o fato de naquele representante idôneo estarem subsumidas as situações subjetivas dos integrantes da *class*. Em tal condição, tal representante é havido como uma *real party in interest* e, conseqüentemente, considera-se que a *class* teve o seu *fair day in Court*. [...]. Por outras palavras, tem-se presente que a pretensão é *afetada* a uma *coletividade* (classe, categoria), visto não ser possível obter o consenso *absoluto* dessa coletividade, nem tampouco a presença, no processo, de *todos* os seus integrantes. Posto que tal pretensão coletiva é socialmente relevante e não pode ficar desprovida de tutela, a solução encontrada foi a de substituir o critério da *titularidade* da pretensão (viável nos conflitos individuais) pelo critério da ‘adequacy of representation’” (MANCUSO, 2019, p. 293-294, grifos do autor).

invocando a instituição de um modelo voltado para as suas peculiaridades. Tem-se assim a instrumentalização processual de verdadeiras garantias fundamentais, que se materializam por meio das ações coletivas componentes do microssistema de tutela a elas conferido.

Ao cabo, se se proclama a existência de um sistema processual coletivo de complementação e integração recíprocas, para que este sistema possa se tornar ainda mais responsivo nos planos jurídico, social e político, faz-se necessário concebê-lo através de uma maturidade científica (SANTOS, C. C., 2004) fomentada sob a perspectiva de que a ele se estenda toda espécie de ação coletiva proposta em arrastamento aos fundamentos constitucionais. É assim que se conclama o amplo espectro de proteção aos interesses coletivos e, ao mesmo tempo, o processo coletivo se colore de sua função instrumental, pautada no real compromisso com a sociedade.

4 A ESTRUTURA E DINÂMICA DO SISTEMA DE JUSTIÇA DO MARANHÃO PARA A PROTEÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA DE INTERESSES COLETIVOS

“Quando colhemos uma amostra num saco de feijões não estamos pressupondo que o fato de alguns feijões serem roxos envolve a necessidade ou mesmo a probabilidade de outros feijões também o serem” (PEIRCE, 2012, p. 154). Se, num primeiro momento, esta afirmativa aparenta contrariar o objeto deste capítulo, o desenvolvimento do método de pesquisa delineado por Peirce (2012) enfatiza a importância da maneira de obter os dados, ou seja, a representatividade do conjunto escolhido. Sendo assim, “[...] sua regra é a de que um certo número de fatos obtidos de um dado modo em geral irão assemelhar-se, mais ou menos, a outros fatos obtidos de idêntico modo; ou *experiências cujas condições são as mesmas terão os mesmos caracteres gerais*” (PEIRCE, 2012, p. 154, grifo do autor).

Posto isto, e consideradas as premissas teóricas abordadas nos capítulos anteriores, passa-se a tratar do caso da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís, situando-a dentro da organização judiciária do Estado do Maranhão. A atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público estaduais, quando voltada à proteção dos interesses coletivos ambientais e urbanísticos, tem aqui o seu suporte empírico cimentado em uma seleção de ações coletivas resultantes de uma proposta metodológica que, ainda que não seja capaz de dar respostas e soluções fatais ao problema formulado, espera-se que consiga aclarar os principais pontos de divergência debatidos.

4.1 O poder judiciário estadual e federal: como se organiza para atuar nas questões que envolvem a proteção ambiental e urbanística de interesses coletivos?

Partindo da disciplina entabulada pela Lei nº 7.347/1985 (LACP), o legislador ordinário previu o local da ocorrência do dano como o foro competente para a propositura das ações coletivas, seu processamento e julgamento. No mesmo dispositivo, inovou, determinando como funcional a natureza da competência mencionada (art. 2º, *caput*). Entretanto, em que pese, de um lado, a expressa previsão acerca da delimitação jurisdicional, e de outro, a nomenclatura funcional utilizada, trata-se, em verdade, de competência absoluta, impassível de relativização, sendo, pois, inderrogável e improrrogável por acordo entre as partes (MAZZILLI, 2019). Com esta compreensão inicial, passa-se então a tratar sobre as regras para organização estadual e federal, particularmente em relação à atuação do Poder

Judiciário maranhense de primeiro grau, em seu âmbito de proteção coletiva ambiental e urbanística.

No Estado do Maranhão, a divisão judiciária, para fins de administração da justiça comum de primeiro grau, distribui-se conforme os termos descritos na Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991, que dispõe sobre o Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão (CDOJ/MA). O *caput* do art. 6º deste Código prevê a divisão do território estadual em comarcas, termos judiciários e zonas judiciárias, sendo que cada município corresponde a um termo e a comarca terá a denominação do que lhe servir de sede (§§1º e 7º).

Sendo assim, o art. 9º do CDOJ/MA elencou todas as varas inicialmente destinadas a compor os serviços judiciários da comarca de São Luís. Posteriormente, através da Lei Complementar nº 104, de 26 de dezembro de 2006, que alterou alguns dispositivos do CDOJ/MA, foi criada a Vara de Interesses Difusos e Coletivos (VIDCSL), com competência para o conhecimento de ações relativas a interesses difusos e coletivos, fundações e meio ambiente (art. 9º, XXXIX). A delimitação espacial do objeto desta pesquisa se concentrará, portanto, no *locus* de atuação da VIDCSL, em específico na tratativa dos processos insculpidos em matéria de interesses coletivos de proteção ambiental e urbanística.

Na sequência, considerando o permissivo contido no art. 15-A do CDOJ/MA, que prevê a alteração, por meio de resolução, da competência das varas, o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão editou a Resolução – GP nº 42, de 27 de novembro de 2012, acrescentando os processos de improbidade administrativa ambiental e urbanística à competência da VIDCSL (art. 1º). Assim, alterando novamente o art. 9º do CDOJ/MA, a Lei Complementar nº 158, de 21 de outubro de 2013, introduziu nova redação ao inciso XXXIX, fazendo constar, ao lado das antigas competências da VIDCSL, a improbidade administrativa ambiental e urbanística.

A instalação efetiva da VIDCSL se deu em 30 de abril de 2013, nos termos informados pelo Provimento nº 07, de 06 de maio de 2013, oriundo da Corregedoria-Geral de Justiça do Maranhão. Como consequência, o art. 1º deste Provimento previu a redistribuição de todos os processos com assuntos afetos ao âmbito de atuação da VIDCSL, os quais tiveram origem e tramitavam nas varas cíveis e da fazenda pública, salvo, em relação a esta última, os processos de sua competência exclusiva.

Assim, quando apresentarem relação direta com as matérias de competência da VIDCSL, e ainda que possuam a fazenda pública como parte, os processos deverão ser direcionados para esta Vara. Foi o que ficou cristalizado na redação do §4º do art. 9º do

CDOJ/MA, acrescentado através da LC nº 158/2013: “[...] as ações que envolvam interesses difusos e coletivos, meio ambiente, improbidade administrativa ambiental e urbanística e que tenham como parte a Fazenda Pública Estadual ou Municipal são de competência da Vara de Interesses Difusos e Coletivos (MARANHÃO, 2013).

A redação do *caput* do art. 9º do CDOJ/MA também sofreu alteração por força da LC nº 158/2013, de modo que, ao invés de mencionar a apresentação dos serviços judiciários da comarca de São Luís, como antes continha na descrição original, fez constar em sua prescrição a distribuição referente ao termo judiciário de São Luís. Esta modificação se deu como consequência direta do art. 2º desta Lei, o qual acrescentou o art. 8º-A ao CDOJ/MA, responsável pela criação da comarca da Ilha de São Luís, que passou a ser composta pelos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, sendo todos termos judiciários pertencentes à comarca cuja denominação advém daquele que lhe serve de sede. Com tal abrangência, seria, portanto, impróprio continuar tratando da administração judiciária da comarca de São Luís, quando o município na verdade passou a ser um dos termos contidos na comarca da Ilha que leva o seu nome.

De especial interesse para a delimitação espacial do objeto desta pesquisa, o §2º do novo art. 8º-A do CDOJ/MA passou a prever a abrangência jurisdicional da VIDCSL em toda área territorial da comarca da Ilha de São Luís, de maneira que todas as demandas relativas a interesses coletivos, ainda que o dano tenha ocorrido no território de algum destes municípios, diverso de São Luís, deverão ser propostas, processadas e julgadas na VIDCSL. Os processos analisados, conforme se verá adiante, contemplam ações originárias destes termos.

Nos demais municípios do Estado do Maranhão, a competência do foro será determinada em atenção ao disposto no art. 2º, *caput*, da LACP, observando-se o local onde se efetuou o evento danoso.

Neste ponto, dentre os processos selecionados para análise nesta pesquisa, merece comentários, por guardar estreita pertinência com o tema abordado, a situação ocorrida na Ação Civil Pública nº 0801866-93.2019.8.10.0097, que tem por objeto a garantia de acesso de comunidades quilombolas da Baixada Maranhense a bens de uso comum do povo. A ação fora ajuizada conjuntamente pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão e Promotoria de Justiça de Matinha/MA contra o Estado do Maranhão e outros réus arrolados, perante o juízo da comarca de Matinha, cujo juiz, Dr. Celso Serafim Júnior, declinou de sua competência, sob os argumentos de que, por se tratar de preservação de área de proteção ambiental com potencial de dano regional e, portanto, sujeita aos procedimentos de licenciamento desempenhados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA e

demais órgãos estatais responsáveis pelas ações fiscalizatórias e sancionatórias decorrentes do poder de polícia administrativa, a competência para o processamento e julgamento do feito deveria ser transposta para a VIDCSL, posto que localizada na capital do Estado. Justificou ainda seus motivos pela presença do Estado do Maranhão como parte ré, além do prejuízo a ser causado pelo fato da comarca de Matinha não possuir núcleo regional de Defensoria Pública instalado, em suscitada afronta ao princípio da proteção insuficiente.

Remetidos os autos à VIDCSL, o então juiz responsável, Dr. Marcelo Elias Matos e Oka, também se declarou absolutamente incompetente, fundamentando sua decisão com o disposto no art. 2º da LACP e sua previsão acerca da competência absoluta, tornando assim inderrogável o juízo da comarca de Matinha. Tal justificativa encontraria ainda respaldo na maior facilidade de colheita de provas e condução do processo no local onde ocorreu o dano, dada a sua proximidade em relação aos fatos, garantindo a efetividade da prestação jurisdicional.

Em observância ao previsto no CDOJ/MA, pontuou o juiz, acompanhado do entendimento manifestado pelo Ministério Público, por meio do então Promotor de Justiça titular da 45ª Promotoria de Justiça Especializada em Conflitos Agrários, Oziel Costa Ferreira Neto, que a competência da VIDCSL se restringe aos municípios integrantes da Ilha de São Luís, conforme abordado supra.

Suscitado o conflito negativo de competência ao Presidente do Tribunal de Justiça do Maranhão, a 3ª Câmara Cível, através do Relator substituto, Desembargador Ricardo Duailibe, em 09 de março de 2020, resolveu designar o juízo da comarca de Matinha (juízo suscitado) para resolver, em caráter provisório, as medidas urgentes, determinando sua manifestação, bem como da Procuradoria Geral de Justiça, tudo nos termos dos artigos 433, parágrafo único e 434 do Regimento Interno do TJ/MA, e 954, 955 e 956 do Código de Processo Civil.

Até aqui, tudo o que foi tratado diz respeito especificamente à competência para o conhecimento de ações coletivas relacionadas a danos de caráter local. Resta então discorrer, ainda que genericamente, acerca das regras que estabelecem competência para danos regionais e nacionais, ou seja, aqueles que abranjam uma expressiva extensão, ou todo o território do Estado, ou mais de um Estado, ou todo o território nacional. Aplica-se, nestes casos, o previsto no inciso II do art. 93 do CDC, que instituiu o foro da capital do Estado ou do Distrito Federal como concorrentes para o conhecimento das ações decorrentes destes danos.

Assim sendo, quando o dano atingir significativa expressão territorial, ou mesmo todo o Estado, a competência deverá ser direcionada para o foro da capital. No caso do Estado do Maranhão, a VIDCSL, com atribuições específicas para a matéria. Em caso de lesões ocorridas em mais de um Estado, mas sem alcance nacional – caso em que o ajuizamento se dá na capital federal –, a ação deverá ser proposta em vara da capital de um destes Estados, conforme escolha do autor.

Por último, em se tratando de danos cujas consequências se estendam a mais de um Município do Estado, mas com abrangência limitada a poucas comarcas contíguas, Mazzilli (2019) defende o critério da prevenção, informado no art. 58 do CPC, como determinante da competência, já que aí não se poderia falar efetivamente em caráter regional da lesão, de maneira que eventual propositura na capital do Estado ensejaria maiores dificuldades processuais, em razão da distância do local dos fatos.

Importa agora delimitar as hipóteses que determinam a atuação do Poder Judiciário Federal nas questões relativas a interesses coletivos de proteção ambiental e urbanística, bem como sua organização interna para distribuição dos feitos, em primeiro grau, no Estado do Maranhão. Neste sentido, o art. 109, I, da Constituição Federal invoca a competência da justiça federal nas causas em que a União, autarquia ou empresa pública federal, figurem como interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, salvo em questões de falência, acidente de trabalho e aquelas sujeitas à justiça eleitoral e do trabalho. As fundações públicas federais, muito embora não estejam no rol constitucional, foram previstas expressamente no texto contido no *caput* do art. 45 do CPC de 2015, com a seguinte descrição:

[...] tramitando o processo perante outro juízo, os autos serão remetidos ao juízo federal competente se nele intervir a União, suas empresas públicas, entidades autárquicas e fundações, ou conselho de fiscalização de atividade profissional, na qualidade de parte ou de terceiro interveniente [...] ⁴⁴ (BRASIL, 2015a).

Assim sendo, não se trata simplesmente de avaliar a abrangência do dano como causa determinante para a fixação da competência federal em demandas coletivas, mesmo porque o próprio art. 93 do CDC já ressalva tal competência, havendo de se verificar a presença efetiva

⁴⁴ Reforçando a compreensão, o STJ, por meio da Súmula nº 324, já havia firmado entendimento no sentido de que “[...] compete à Justiça Federal processar e julgar ações de que participa a Fundação Habitacional do Exército, equiparada à entidade autárquica federal, supervisionada pelo Ministério do Exército” (BRASIL, 2006b). Nos demais casos, quando houver interesse das sociedades de economia mista, sociedades anônimas de capital aberto e outras sociedades comerciais, ainda que a União participe como acionista, a competência será da justiça estadual.

de fundamento constitucional capaz de justificar o deslocamento. Da mesma forma, a mera citação da União para ingresso na demanda coletiva, bem como a intervenção do Ministério Público Federal, não tem o condão de deslocar a competência, havendo de se verificar o legítimo e fundamentado interesse destes entes para a resolução da causa (MAZZILLI, 2019).

De outra senda, conforme explica Mazzilli (2019), o entendimento que predominava no STJ era no sentido de que, nas comarcas onde não houvesse justiça federal instalada, as ações coletivas deveriam ser propostas perante a justiça estadual, ainda que presente interesse da União, suas empresas públicas ou autarquias. Era a fórmula sedimentada na revogada Súmula nº 183: “[...] compete ao juiz estadual, nas comarcas que não sejam sede de vara da Justiça federal, processar e julgar ação civil pública, ainda que a União figure no processo” (BRASIL, 2000a).

Tal compreensão tinha como fundamento, tanto o fato do art. 2º da LACP não fazer qualquer ressalva expressa sobre as causas de competência da justiça federal, quanto o permissivo disposto no §3º do art. 109 da Constituição, que possibilita o processamento e julgamento na justiça estadual das demandas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, na hipótese em que a comarca não for sede de vara federal. Acontece que esta permissão é matéria de direito estrito a ser tratada por meio de lei expressa, conforme o próprio dispositivo deixou claro. Portanto, no silêncio da LACP sobre o assunto, não poderia a questão ser resolvida através de Súmula de Tribunal, de forma que, quando não instalada a justiça federal no local do dano, a competência se reporta para a vara federal cuja jurisdição abranja a matéria tratada (MAZZILLI, 2019). Este foi o entendimento consolidado pelo plenário do STF, incidindo no cancelamento da Súmula nº 183 pelo STJ e consequente formulação do Informativo nº 182 (noticiado no Informativo nº 177) (BRASIL, 2000b).

Trazendo toda essa disciplina para o âmbito do Estado do Maranhão, cumpre assinalar, inicialmente, a previsão constitucional instituída no *caput* do art. 110, segundo o qual “[...] cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária que terá por sede a respectiva Capital, e varas localizadas segundo o estabelecido em lei” (BRASIL, 1988). Assim sendo, o Maranhão constitui seção judiciária cuja sede localiza-se em sua capital, a cidade de São Luís, a qual possui 10 (dez) varas federais instaladas, sendo que a 8ª vara federal cuida da matéria ambiental e agrária, além do Juizado Especial Federal cível e criminal em matéria ambiental, tendo sido instalada em 2010 com o objetivo de atender à elevada demanda pertinente aos casos relacionados ao meio ambiente⁴⁵.

⁴⁵ Conforme extraído da Carta de Serviços da Justiça Federal no Maranhão (MARANHÃO, [201?]).

A criação desta vara federal deu-se nos moldes determinados pela Lei Federal nº 12.011, de 4 de agosto de 2009, que dispôs sobre a criação de 230 (duzentas e trinta) varas federais, com o intuito precípuo de atender à interiorização da justiça federal de primeiro grau no país, cuja localização é determinada conforme as necessidades apontadas por critérios verificados pelo Conselho da Justiça Federal (art. 1º).

Sendo assim, a Resolução nº 102, de 14 de abril de 2010, do Conselho da Justiça Federal, com suas alterações posteriores, dispôs sobre a localização de todas as varas federais criadas pela Lei nº 12.011/2009, bem como o seu cronograma de instalação, e dentre elas, aquelas localizadas nas subseções do Estado do Maranhão. Considerando então o disposto no art. 2º da Lei nº 12.011/2009, segundo o qual “[...] cabe aos Tribunais Regionais Federais, mediante ato próprio, estabelecer a competência das Varas e Juizados Especiais Federais criados por esta Lei de acordo com as necessidades de cada Região” (BRASIL, 2009b), o Tribunal Regional Federal da 1ª Região editou a Resolução Presi/CENAG nº 14, de 13 de maio de 2010, autorizando a instalação de 19 (dezenove) das 230 (duzentas e trinta) varas federais criadas pela Lei federal. Foi prevista então a vara com competência ambiental e agrária em todas as classes e ritos (art. 1º).

Com efeito, a Portaria Presi/CENAG nº 248, de 24 de junho de 2010 definiu a data de 2 de julho de 2010 para a inauguração da 8ª vara federal da seção judiciária do Estado do Maranhão (art. 1º), prevendo ainda a distribuição de todos os processos novos de qualquer natureza, que tenham por objeto matéria de direito ambiental e agrário, no primeiro dia útil após a sua inauguração, com exceção dos de competência dos juizados especiais cíveis (art. 3º).

A jurisdição da vara, que antes era prevista para abranger todo o território do Estado do Maranhão, foi alterada por força da Portaria Presi/ CENAG nº 491, de 30 de novembro de 2011, restringindo-se então aos municípios integrantes da jurisdição da cidade de São Luís, sede da seção judiciária onde se localiza⁴⁶. Os artigos 1º e 2º desta Resolução descrevem ainda a competência da vara, discriminando as matérias não afetas à sua cognição, nos termos que seguem:

Art. 1º A jurisdição da 9ª Vara Federal de Belém, da 7ª Vara Federal de Manaus, da 8ª Vara Federal de São Luís e da 5ª Vara Federal de Porto Velho, especializadas em matéria ambiental e agrária, se limita apenas aos municípios que integram a jurisdição da sede da correspondente seção judiciária, com competência para

⁴⁶ Neste talante, a consolidação jurisdicional das varas federais pertencentes às seções e subseções judiciárias da 1ª Região, onde o Estado do Maranhão se integra, ficou a cargo da Resolução Consolidada – Presi 8/2016, de 11 de março de 2016.

processar e julgar as ações cíveis, criminais e de execuções fiscais de todas as classes e ritos que direta ou indiretamente versem sobre o Direito Ambiental ou Agrário, exemplificativamente:

- a) ações civis públicas;
- b) mandados de segurança;
- c) ações anulatórias de débito fiscal e tributação ambiental, inclusive relacionadas com importações, exportações e isenções;
- d) execuções de sentença provisórias ou definitivas;
- e) execuções fiscais;
- f) exceção de pré-executividade ou embargos à execução;
- g) ações de indenização por danos sofridos individualmente, inclusive se fundamentadas no Código Civil;
- h) cartas precatórias;
- i) atos administrativos relacionados com o meio ambiente cultural e processos de jurisdição voluntária;
- j) termos circunstanciados e processos de crimes ambientais.

Art. 2º Excluem-se da jurisdição das referidas varas ambientais as ações que versarem sobre:

- a) direitos indígenas;
- b) terrenos de marinha, pagamento de foro ou taxa de ocupação;
- c) atos administrativos relacionados com o patrimônio histórico;
- d) dano ambiental previsto na Lei 7.347/1985 (art. 2º) ocorrido em jurisdição de outra vara federal;
- e) imóvel situado sob jurisdição de outra vara federal (BRASIL, 2011b).

Deste modo, a organização da atuação do Poder Judiciário federal de 1º grau no Estado do Maranhão, em questões relativas à proteção ambiental e urbanística de interesses coletivos, segue as mesmas disciplinas determinadas pelo art. 2º da LACP, em relação às ações oriundas de danos locais, e pelo art. 93, II, do CDC, em se tratando de ações que envolvam danos regionais e nacionais. A competência federal será então determinada conforme o(s) local(is) de ocorrência do evento danoso, tanto quando este se der nas subseções judiciárias, como quando ocorrer nas suas respectivas áreas de jurisdição que não forem sede de vara da justiça federal.

4.2 O Ministério Público Estadual e Federal: como se organiza para atuar nas questões que envolvem a proteção ambiental e urbanística de interesses coletivos?

Alçada constitucionalmente à categoria de função essencial à jurisdição do Estado, à instituição ministerial coube uma série de funções institucionais subscritas em rol exemplificativo⁴⁷ (art. 129), dentre as quais está inserida a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, de modo que suas tarefas

⁴⁷ É o que se nota através da redação do inciso IX do art. 129, o qual prevê o exercício de “[...] outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas” (BRASIL, 1988), sugerindo de tal modo uma abertura para o desempenho de outras funções não elencadas no dispositivo constitucional.

devem orientar-se em observância ao efetivo respeito, pelos poderes públicos, aos serviços de relevância pública e demais direitos assegurados constitucionalmente, cabendo-lhe a propositura das medidas que se fizerem necessárias para assegurar o seu cumprimento (incisos II e III).

Em consonância à leitura constitucional, a Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispondo sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, atribuiu à instituição ministerial, no exercício das funções dirigidas aos seus órgãos de execução, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública

[...] para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos” [...], e ainda, “[...] para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público [...]” (art. 25, IV, “a” e “b”) (BRASIL, 1993b).

Nos mesmos moldes cominados pela Constituição, a Lei Federal também cuidou de destinar ao Ministério Público a tutela de todos os direitos incidentes sob seu âmbito de atuação, revestindo-lhe do poder de fiscalizar os poderes estaduais e municipais, e os órgãos da Administração Pública Estadual e Municipal, direta e indireta, a fim de verificar se de fato atendem aos comandos constitucionais (art. 27, I e II).

A organização geral do Ministério Público, enquanto instituição, é prevista no art. 128, incisos I e II da Carta Magna, os quais dividem-no entre o Ministério Público da União, compreendido pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e pelos Ministérios Públicos dos Estados. Sendo assim, seguindo os passos da Constituição, o art. 2º, *caput*, da Lei nº 8.625/1993, facultou aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados a iniciativa de elaboração de Lei Complementar, denominada Lei Orgânica do Ministério Público, a fim de estabelecer, “[...] no âmbito de cada uma dessas unidades federativas, normas específicas de organização, atribuições e estatuto do respectivo Ministério Público” (BRASIL, 1993b).

Nestes termos, foi editada no Estado do Maranhão a Lei Complementar nº 13, de 25 de outubro de 1991, que reproduziu, em caráter estadual, a organização interna, bem como as funções da instituição já previstas na Lei Orgânica Federal, englobando aquelas que dizem respeito à proteção dos interesses coletivos, inclusive quando relacionados ao meio ambiente e patrimônio urbanístico, visando preservar sua plena eficácia pela Administração Pública estadual e municipal (art. 26, IV, “a” e “b” e V).

Trazendo à tona as regras de competência expostas alhures, quando tratada da organização do Poder Judiciário para atuação em interesses coletivos de proteção ambiental e urbanística, aponta-se que o órgão de execução ministerial deverá exercer suas atribuições conforme o local da ocorrência do dano (art. 2º, *caput*/LACP). Caudatária desta norma é a expressão, a *contrario sensu*, do princípio da unidade do Ministério Público, o qual visa preservar uma unidade de cunho institucional, e não administrativa/funcional, o que significa dizer que há órgãos de execução previamente escolhidos, conforme os critérios legais, para atuarem em casos determinadas, o que se amolda ao princípio do promotor natural. Desta forma, muito embora as funções institucionais do *Parquet* estejam previstas genericamente tanto na Constituição Federal, quanto em suas leis orgânicas, as atribuições específicas do promotor devem vir instituídas por lei, em sintonia aos princípios da imparcialidade e segurança jurídica.

No âmbito do Ministério Público Estadual do Maranhão que atua em primeiro grau de jurisdição, consoante determinado pelo §1º do art. 23 da LC Estadual nº 13/1991, “[...] as atribuições das Promotorias de Justiça e dos cargos dos Promotores de Justiça que as integram serão fixadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada por maioria absoluta do Colégio de Procuradores” (MARANHÃO, 1991). O §3º prevê ainda que “[...] a exclusão, inclusão ou outra modificação nas atribuições das Promotorias de Justiça ou dos cargos dos Promotores de Justiça que as integram serão efetuadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça aprovada por maioria absoluta do Colégio de Procuradores (MARANHÃO, 1991).

Nesta linha, por meio da Resolução nº 02, de 06 de maio de 2009, do Colégio de Procuradores do Ministério Público (CPMP), ficou definida a distribuição das atribuições dos diversos órgãos de execução do Ministério Público Estadual de primeiro grau, sendo que, em se tratando de comarcas com mais de duas promotorias instaladas, a divisão se deu conforme o estabelecido nos Anexos II e III (art. 6º, III).

Em relação ao município de São Luís, os feitos relativos ao meio ambiente e à ordem urbanística no geral foram inicialmente distribuídos entre as 6ª e 7ª Promotorias de Justiça Especializadas (1º e 2º Promotor de Justiça de Defesa do Meio Ambiente), conforme verificado no Anexo III da Resolução CPMP nº 02/2009. No entanto, a Resolução CPMP nº 019, de 05 de setembro de 2013, propôs a reorganização das atribuições das promotorias de justiça de entrância final, passando a dispor, em seu Anexo Único, acerca da nova distribuição, ficando então a matéria a cargo das 7ª e 8ª Promotorias de Justiça Especializadas (1º e 2º Promotor de Justiça de Defesa do Meio Ambiente). As atribuições também sofreram

alteração por força do art. 1º da Resolução CPMP nº 27, de 26 de março de 2015, que acrescentou o art. 6ª-A à Resolução CPMP nº 02/2009, de maneira que, em relação à defesa do meio ambiente, a atuação ministerial passou a observar o disposto na alínea “d”:

d) DEFESA DO MEIO AMBIENTE - Conhecer dos fatos lesivos ao meio ambiente e ao patrimônio cultural e dos infringentes da ordem urbanística, objetos de representações, inquéritos e notícias de fato, sem prejuízo da iniciativa de ofício, e promover-lhes a apuração por instauração dos procedimentos administrativos pertinentes e respectivas ações civis e penais públicas, bem como oficiar nas ações coletivas de terceiros de igual natureza. Conhecer das precatórias ministeriais versando matéria da especialidade, providenciando o seu cumprimento. Promover as ações civis de improbidade administrativa por fatos conexos com os da especialidade constatados em procedimentos administrativos instaurados ou identificados em ação judicial em que oficie (MARANHÃO, 2009, p. 39).

Por sua vez, o município de São José de Ribamar, termo judiciário pertencente à comarca da Ilha de São Luís, sobre a qual a VIDCSL exerce jurisdição (art. 8º-A, §2º/CDOJ/MA), possui atualmente seis promotorias de justiça de entrância final⁴⁸, sendo que as atribuições relativas ao meio ambiente e patrimônio urbanístico passaram a ser distribuídas à Promotoria de Justiça Especializada, criada pela Resolução CPMP nº 004, de 02 de fevereiro de 2012 (art. 2º, “f”).

O termo judiciário de Paço do Lumiar possui quatro promotorias instaladas, cuja definição recente se deu através da Resolução CPMP nº 78, de 29 de agosto de 2019, que destinou à 4ª Promotoria de Justiça o conhecimento da matéria ambiental (art. 3º, IV). Por último, há uma única promotoria de justiça no termo judiciário da Raposa, conforme consta no Anexo Único da Resolução CPMP nº 56, de 25 de janeiro de 2018, para a qual deverão ser distribuídas todas as atribuições ministeriais, incluindo aquelas que digam respeito ao meio ambiente e urbanismo, conforme expresso no inciso I do art. 6º da Resolução CPMP nº 02/2009.

De outra monta, a fim de perpassar sobre a distribuição do Ministério Público Federal no Estado do Maranhão, particularmente em sua atuação em primeiro grau na matéria ambiental e urbanística, importa destacar algumas regras extraídas da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização e atribuições do Ministério Público da União, disciplinando preliminarmente o tema a ser tratado.

⁴⁸ Conforme o art. 1º, I, da Resolução CPMP nº 56/2018, que classificou as promotorias de justiça por entrância, de acordo com a classificação das comarcas em que situadas, de modo que, de entrância final passaram a ser as promotorias da comarca da Ilha de São Luís, constituídas pelos termos judiciários de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa (MARANHÃO 2018).

Como já foi afirmado, o Ministério Público Federal é ramo que integra o Ministério Público da União, cujas funções são exercidas nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e juízes federais, e Tribunais e juízes eleitorais, além de todas as causas de competência de qualquer juiz ou tribunal, quando visar a defesa do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, os quais integram o patrimônio nacional (art. 37, I e II/LC 75/1993).

Nestes termos, dentre os órgãos do Ministério Público Federal elencados no art. 43 da LC nº 75/1993, os Procuradores Regionais da República (inciso VII) são designados para atuarem junto aos Tribunais Regionais Federais, sendo lotados nos escritórios das respectivas Procuradorias Regionais da República (arts. 68, *caput* e 69). Simetricamente, os Procuradores da República (inciso VIII) destinam-se a officiar junto aos juízes federais, cuja lotação circunscreve-se aos escritórios das Procuradorias da República nos Estados e no Distrito Federal (arts. 70, *caput* e 71). Todos estes escritórios destacam-se como unidades de lotação e de administração do Ministério Público Federal, prevendo-se ainda a criação, por meio de lei, de unidades da Procuradoria da República nos respectivos Estados cujos municípios abrigarem juízes federais como sede (art. 81).

Assim sendo, em atenção ao previsto no art. 82 da LC nº 75/1993, o qual prescreve a organização por regulamento da estrutura básica das unidades de lotação e de administração, foi promulgada, por meio da Procuradoria-Geral da República, na figura de seu Procurador-Geral, a Portaria nº 357, de 05 de maio de 2015, a qual aprova e disciplina o Regimento Interno Diretivo (RID) do Ministério Público Federal.

Segundo o art. 59 deste Regimento Interno, “As Procuradorias Regionais da República são Unidades Administrativas de Gestão do Ministério Público Federal, com cargos de Procurador Regional da República e serviços auxiliares necessários ao desempenho de suas funções” (BRASIL, 2015b), sendo que a sua classificação obedece ao disposto no art. 58, que prevê cinco regiões, divididas entre os Estados federativos, onde o Estado do Maranhão integra a Primeira Região, com sede em Brasília (inciso I), correspondendo assim à área de jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Por sua vez, também definidas como Unidades Administrativas de Gestão do Ministério Público Federal, as Procuradorias da República têm sede nos Estados e no Distrito Federal, sendo a elas vinculadas as Procuradorias da República dos municípios compreendidos nos limites territoriais de sua atribuição (art. 63).

O Anexo XII do RID elenca ainda a relação das unidades do Ministério Público Federal distribuídas entre os Estados da Federação. Verifica-se que existem no Maranhão quatro unidades, instaladas nos municípios de São Luís (Procuradoria da República nos Estados e Distrito Federal), Bacabal, Caxias, Imperatriz e Balsas, coincidindo assim com a divisão das varas federais realizada na seção judiciária do Maranhão, entre a sua sede e as subseções, bem como sua consolidação jurisdicional, responsável pela distribuição dos seus âmbitos de atuação, nos termos da Resolução Consolidada – Presi 8/2016, de 11 de março de 2016.

Assim, a unidade de São Luís conta com 13 (treze) ofícios, onde o 12º ofício cuida da matéria relacionada ao meio ambiente, crimes ambientais e custos legis não temático, conforme a leitura do art. 1º da Resolução MPF/MA nº 01, de 03 de abril de 2019, que alterou a redação do art. 1º da Resolução MPF/MA nº 02, de 31 de novembro de 2016, cujas ações ministeriais dizem respeito a temas afetos.

4.3 O caso da vara de interesses difusos e coletivos da comarca da ilha de São Luís: análise de processos do período de 2015 a 2020

Tendo como objetivo geral a análise da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado do Maranhão em primeiro grau, nas demandas relacionadas aos interesses coletivos de proteção ambiental e urbanística, no período de 2015 a 2020, esta pesquisa buscou debruçar-se sobre o conteúdo de processos dirigidos à Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís.

Para possibilitar o acesso aos processos e dar início ao seu estudo, solicitou-se a expedição do Ofício nº 017/2020 PPGDIR/UFMA, assinado pelo coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão, Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso, o qual fora apresentado ao juiz titular da VIDCSL, Dr. Douglas de Melo Martins, e autorizado o manuseio das ações coletivas correspondentes.

Sendo assim, foram disponibilizadas duas planilhas contendo as numerações dos processos e suas informações básicas, como data de autuação, classe judicial, polo ativo e polo passivo. A primeira planilha fornecida contemplou as demandas ambientais, e a segunda planilha relacionou processos afetos à ordem urbanística, todos inseridos no sistema PJe – Processo Judicial Eletrônico, cujos conteúdos não ostentam segredo de justiça, sendo, portanto, de acesso público.

Desta forma, foi ofertado um total bruto de 147 (cento e quarenta e sete) processos, reunidos até a data de 20 de outubro de 2020. Observou-se, contudo, que neste montante havia processos com numerações repetidas, seja porque foram autuados contendo mais de um assunto relacionado, seja porque presentes simultaneamente na planilha de processos ambientais e urbanísticos. Assim, excluindo-se os processos repetidos, bem como todos aqueles com data de autuação anterior a 1º de janeiro de 2015, restaram então 124 (cento e vinte e quatro) processos.

Dentre esses últimos, constavam também processos de cumprimento de sentença cujo processo de conhecimento originário tivera início em ano anterior a 2015, conforme a numeração única constante na folha de autuação, tendo sido estes também descartados. Os processos classificados como “procedimento comum cível” também não foram selecionados para análise, uma vez que não têm relação direta com o objeto desta pesquisa. Tratam-se, em verdade, de pedidos individuais, os quais, muito embora estejam reflexamente ligados a questões ambientais e urbanísticas, não têm o condão de servir de parâmetro de análise para aferição da efetividade da atuação do sistema de justiça no âmbito de proteção coletiva, visto que não representam interesses comuns de determinado grupo ou categoria⁴⁹.

Do total de 79 (setenta e nove) processos resultantes, também foram desconsiderados aqueles cujo polo passivo não tenha a figura do Estado ou do Município (administração pública direta), sejam isolados, sejam em litisconsórcio com outros demandados, tendo em vista que o centro da discussão se ampara na expansão e intervenção do sistema de justiça sobre a esfera administrativa, suas causas e consequências.

Restaram, portanto, 68 (sessenta e oito) processos de ações coletivas selecionados para análise, distribuídos e classificados entre 54 (cinquenta e quatro) ações civis públicas, 8 (oito) ações populares, 1 (um) mandado de segurança, 3 (três) ações de improbidade administrativa e 2 (dois) cumprimentos de sentença. Em que pese o propósito de análise específica da atuação dos promotores de justiça e juízes estaduais, optou-se pela inclusão de ações promovidas por outros legitimados, além do Ministério Público. Como a intenção fora a de examinar os processos em sua integralidade, não se atrelando apenas às suas peças principais, a fim de perquirir, no conjunto, a efetiva e satisfativa atuação do sistema de justiça perante a sociedade maranhense, verificou-se se, mesmo nas demandas não propostas pelo Ministério Público, houve manifestação do órgão intentada neste sentido, extraindo-se seus argumentos e

⁴⁹ A única exceção ficou por conta do processo nº 0827968-86.2018.8.10.0001, o qual trata de Mandado de Segurança que buscou discutir a realização de festividade junina em localidade do município de São Luís, com efeitos diretos e imediatos à população vizinha.

estratégias utilizadas, em confronto aos argumentos e estratégias apresentados pela Administração Pública. Nestes processos, também foi possível observar e imprimir conclusões acerca da atuação do Judiciário, especialmente no que se refere à eventual celebração de acordo de mérito, conteúdo das sentenças, tempo médio de tramitação judicial e sua situação atual.

Isso justifica ainda a inclusão das ações populares ao rol de processos analisados, tendo em vista o elastério da sociedade civil na pronúncia de seus interesses perante a Administração, e a expressa necessidade de acompanhamento da ação pelo Ministério Público (art. 6º, §4º/LAP), como decorrência direta de sua função de *custos legis*⁵⁰. A este respeito, sempre que presente interesse indisponível, de conotação social, ligado fundamentalmente às finalidades constitucionais da instituição, resta caracterizado o seu interesse de agir, seja para acionar a proteção destes interesses, seja para intervir.

Por outro lado, a proposta inicial da pesquisa visava concentrar a análise nos processos que já contivessem sentença de mérito, oportunizando a constatação da efetiva proteção judicial aos interesses vindicados através da correlação entre a decisão proferida e o pedido proposto na ação cível. Entretanto, ao tomar conta das ações disponibilizadas, observou-se que, dentre os processos analisados, mais de 44% (quarenta e quatro por cento) encontravam-se em situação de tramitação, com algum ato processual pendente, ou aguardando despacho judicial. Os processos sentenciados, por sua vez, representaram apenas cerca de 18% (dezoito por cento) do montante, sendo que o restante, categorizado como “outros”, distribuídos entre homologação de acordo, extinção sem resolução do mérito e conclusos para sentença, compuseram um percentual em torno de 38% (trinta e oito por cento):

⁵⁰ Segundo o art. 178 do Código de Processo Civil de 2015, “O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal” (BRASIL, 2015a), e dentre estas, aquelas que versem sobre interesse público ou social (inciso I), sendo que, nestes casos, o art. 179 possibilita-lhe a garantia de vista dos autos e intimação de todos os atos do processo, além da produção de provas, requerimento de medidas processuais pertinentes e interposição de recurso.

Gráfico 1 – Situação atual dos processos.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Desta forma, buscou-se extrair a percepção acerca da efetividade da prestação jurisdicional considerando-se outros parâmetros, não necessariamente afetos à eventual decisão de mérito, mas à própria condução do processo em si e todas as medidas tomadas, potencialmente capazes de induzir a conclusões acerca do modelo de atuação judicial na proteção dos interesses coletivos ligados ao meio ambiente e patrimônio urbanístico na unidade jurisdicional analisada.

4.3.1 Escolha metodológica: o método de abordagem

A escolha de um aporte metodológico mostra sua relevância como supedâneo orientador da abordagem utilizada para refutar a hipótese analisada ao longo desta pesquisa, qual seja, a de que o sistema de justiça estadual do Maranhão, precisamente o Poder Judiciário e o Ministério Público de primeiro grau, efetivamente conduz à proteção dos interesses coletivos relativos ao meio ambiente e patrimônio urbanístico.

Para tanto, o método hipotético-dedutivo proposto por Karl Popper (2013) enquadra-se nesta sistemática, tendo por objetivo a contradição dos enunciados universais por meio dos enunciados singulares, sendo possível proceder ao falseamento dos primeiros a partir da verdade dos últimos.

Popper (2013) contraria a própria lógica da indução, o seu fechamento e viés tautológico, partindo do dilema da invariável regressão ao infinito, que tende a ocorrer quando se toma um enunciado universal como verdade absoluta, sobrevinda de problemas decorrentes

da experiência, os quais, posto que renováveis, sempre necessitarão de uma justificativa de ordem superior a fim de conferir-lhes validade.

Em sentido reverso, o método hipotético-dedutivo de prova articula-se sob a “[...] concepção segundo a qual uma hipótese só admite prova empírica – e tão somente *após* haver sido formulada” (POPPER, 2013, p. 29, grifo do autor). Portanto, no âmbito desta pesquisa, o método popperiano avulta-se como a abordagem propícia a pôr à prova, através da observação prática de casos concretos formalizados por meio de processos judiciais, o emblema social de garantia irrestrita dos interesses coletivos por meio dos atores que integram e atuam no sistema de justiça maranhense.

Com efeito, a pretensão dedutiva que ora se impõe parte da necessidade de “[...] submeter criticamente à prova as teorias, e de selecioná-las conforme os resultados obtidos” (POPPER, 2013, p. 31), reformulando a tese genérica, de modo a considerar os pontos que permaneceram comprovadamente aceitáveis, até que outra teoria seja capaz de suplantar a antiga, posto que a vigência de sua qualidade é apenas temporária. Nas palavras de Lakatos e Marconi (2003, p. 96), “[...] se a hipótese não supera os testes, estará falseada, refutada, e exige nova reformulação do problema e da hipótese, que, se superar os testes rigorosos, estará corroborada, confirmada provisoriamente, não definitivamente como querem os indutivistas”.

Aponta-se, assim, uma clara diferença entre verdade e corroboração. Não existe enunciado verdadeiro que passou a ser falso, mas enunciado que foi corroborado em determinada época, sob determinados parâmetros, mas que, à luz de novos referenciais, não manteve sua validade. Ou seja, a condição de ser confrontado é inerente, e, portanto, intemporal para todos os enunciados. É por isso que “[...] só podemos dizer que [um enunciado] está *corroborado com respeito a algum sistema de enunciados básicos* – sistema aceito até um determinado ponto no tempo” (POPPER, 2013, p. 240, grifo do autor). A colocação de indicadores, nestes casos, faz-se imprescindível: daí a presente pesquisa ter-se pautado na análise de processos afetos à jurisdição da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís, circunscritos no intervalo temporal dos anos de 2015 a 2020. A conclusão que se chega, tomando por base a quantidade de processos analisados, não permite a formulação de uma hipótese fatal e infalível acerca efetividade do sistema de justiça maranhense. “A corroboração não é, portanto, um ‘valor-verdade’; não pode ser colocada a par dos conceitos ‘verdadeiro e falso’ (que estão livres de indicadores temporais)” (POPPER, 2013, p. 241).

Com efeito, não é objetivo da ciência a persecução de um termo final para os problemas, mas, ao contrário, a descoberta de novos problemas, mais profundos e gerais, e,

consequentemente, de novas e inesperadas respostas, por meio de testes ainda mais rigorosos, é condição que a caracteriza de forma essencial (POPPER, 2013). Por certo, para Popper (2013), o ideal de conhecimento não passa de um “ídolo”, que não dispensa a provisoriade de uma pretensa objetividade científica. É assim que “[...] a visão errônea da ciência se trai a si mesma na ânsia de estar correta, pois não é a *posse do conhecimento*, da verdade irrefutável, que faz o homem de ciência – o que o faz é a persistente e arrojada *procura* crítica da verdade” (POPPER, 2013, p. 245, grifos do autor).

Além disso, a hipótese inicial jamais deve vir cimentada em sentimentos de convicção, por mais intensos e aparentemente justificáveis que estes se revelem.

Assim, posso estar inteiramente convencido da verdade de um enunciado, estar certo da evidência de minhas percepções; tomado pela intensidade de minha experiência, toda dúvida pode parecer-me absurda. Mas estaria aí uma razão qualquer para a ciência aceitar meu enunciado?⁵¹ (POPPER, 2013, p. 43).

Na mesma linha, Lakatos e Marconi (2003, p. 97) explicam que “[...] nascemos com expectativas e, no contexto dessas expectativas, é que se dá a observação, quando alguma coisa inesperada acontece, quando alguma expectativa é frustrada, quando alguma teoria cai em dificuldades”. É partindo desta reflexão que se inadmite a percepção, sem opô-la a sucessivas provas, de que os interesses coletivos aqui pesquisados se encontram satisfatoriamente protegidos no âmbito da justiça do Estado do Maranhão.

Por outro lado, mesmo defendendo ideias semelhantes, Peirce (2012) concebia a dedução como o método de prova de que algo “deve ser”. Em verdade, parte do que Popper desenvolveu acerca da abordagem hipotético-dedutiva, Peirce (2012) afirmara sob outra denominação: a abdução, cuja inferência, neste sentido, sugere algo que “pode ser”. Assim, para este filósofo, “[...] uma sugestão abdutiva [...] é algo cuja verdade *pode* ser questionada ou mesmo negada. [...] Aquilo que, hoje, é para nós inconcebível pode, amanhã, demonstrar-se concebível e mesmo provável [...]” (PEIRCE, 2012, p. 229, grifo do autor). Sua lógica abdutiva funde-se à doutrina do pragmatismo, segundo a qual “[...] qualquer hipótese pode ser admissível, na ausência de quaisquer razões especiais em contrário, contanto que seja capaz de ser verificada experimentalmente, e apenas na medida em que é passível de uma tal verificação” (PEIRCE, 2012, p. 233).

⁵¹ Neste ponto, nota-se um ponto de divergência entre as lógicas abordadas por Popper e Peirce, sendo que este último traz a seguinte compreensão: “[...] não apenas opino, no entanto, que todo elemento geral de toda hipótese, por mais extravagante e sofisticado que possa ser, é dado em alguma parte da percepção, mas aventurei-me mesmo a afirmar que toda *forma* geral de reunir conceitos é, em seus elementos, dada na percepção” (PEIRCE, 2012, p. 228, grifo do autor).

Com efeito, há um campo de incerteza que caracteriza as teorias gerais e as coloca na condição essencial de insuperabilidade de sua verificação total. Por isso, não se pode falar em verdade dentro desta seara do conhecimento, mas em aproximação, levando assim à formação de “conjecturas provisórias”, cujo grau de corroboração dependerá muito mais da severidade dos testes representados pelos casos particulares selecionados para análise, do que da quantidade numérica destes casos. Neste ponto, “[...] pode acontecer que uma teoria pareça muito menos bem corroborada que outra, apesar de podermos deduzir muitos enunciados básicos, mediante o uso da primeira, e apenas uns poucos mediante o uso da segunda” (POPPER, 2013, p. 234). O que deve prevalecer, com efeito, é o rigor, o controle e o cuidado na manipulação dos casos-testes passíveis de desarticular as antecipações acerca de alguma teoria.

Assim, a objetividade que se pretende, na linha do próprio pensamento de Kant, refere-se à repetição de acontecimentos, cuja regularidade conduz à (re)elaboração de teorias, de modo que

[...] somente por meio de tais repetições podemos chegar a convencer-nos de não estar frente a uma simples ‘coincidência’ isolada, mas diante de acontecimentos que, por força de sua regularidade e possibilidade de reiteração, colocam-se, em princípio, como intersubjetivamente suscetíveis de prova (POPPER, 2013, p. 42).

Desta forma, sob a proposta hipotético-dedutiva, desconsidera-se qualquer espécie de verdade inabalável e insuscetível de refutação, de modo a existir determinação que oriente o estabelecimento de regra suprema no processo científico, capaz de precaver a ausência de proteção dos enunciados científicos contra a prática do falseamento.

4.3.2 Escolha metodológica: o método de procedimento

Adota-se um procedimento descritivo, que parte da observação e análise de dados colhidos, sua frequência de aparição e estruturação no sistema, sem a interferência do pesquisador, a fim de verificar seus efeitos e propor melhorias e projeções futuras para as práticas relacionadas. O objetivo é expor as principais características de determinado fenômeno presente na realidade em estudo, considerando suas possíveis variáveis. Neste caso, “[...] o pesquisador precisa saber exatamente o que pretende com a pesquisa, ou seja, quem (ou o que) deseja medir, quando e onde o fará, como o fará e por que deverá fazê-lo” (MATTAR, 2001, p. 23).

Sendo assim, além de propor um estudo analítico e genérico do Poder Judiciário e do Ministério Público em seu processo de expansão pós 1988, culminando na intervenção em interesses coletivos, esta pesquisa procurou analisar especificamente a atuação do sistema de justiça do Estado do Maranhão, em questões envolvendo interesses coletivos de proteção ambiental e urbanística, utilizando-se dos elementos extraídos dos processos judiciais selecionados conforme a abordagem hipotético-dedutiva, tendo por escopo final a produção de um resultado acerca da efetividade deste sistema, em sua relação com as variáveis que se extraem dos limites que são impostos para a expansão judicial sobre a esfera administrativa.

4.3.3 A utilização do método de amostragem e das técnicas de análise de conteúdo

A representatividade do sistema teórico a ser avaliado cresce em importância, de modo a significar muito mais a severidade com que o fenômeno estudado pode ou não ser comprovado, em determinado tempo e espaço, em razão da frequência de repetições, do que necessariamente o número de casos levados a efeito. Tomando por base ainda o fato de inexistir verdade universal e infalível à presença de variáveis, a projeção de resultados oriundos de indicadores pré-selecionados faz-se imperiosa.

A delimitação do assunto, portanto, ampara-se no método da amostragem, que “[...] consiste em obter um juízo sobre o total (universo), mediante a compilação e exame de apenas uma parte, a amostra, selecionada por procedimentos científicos” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 163). Para tanto, deve a amostra ser representativa e significativa, além de conter “[...] todos os traços característicos numa proporção relativa ao total do universo” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 163). É de se dizer assim que a amostra traduz um subconjunto, uma parcela apta a descrever uma população como um todo.

Dentre os tipos de amostragem, a probabilista mostra-se como a mais utilizada, fundamentando-se na escolha aleatória dos casos pesquisados, de modo que cada caso teria a mesma probabilidade de ser escolhido para análise. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 224), “[...] esta maneira permite a utilização de tratamento estatístico, que possibilita compensar erros amostrais e outros aspectos relevantes para a representatividade e significância da amostra”. Assim, levando-se em conta que os dados se apresentam, em primeira mão, de forma “bruta”, a estatística torna-se o recurso capaz de organizá-los para que se possa analisá-los e compreendê-los. Por outro lado, nota-se que a estatística não pode ser considerada como “[...] um fim em si mesma, mas instrumento poderoso para a análise e

interpretação de um grande número de dados, cuja visão global, pela complexidade, torna-se difícil” (LAKATOS; MARCONI, 1992, p. 109).

Desta forma, após a explicitação dos critérios utilizados⁵² para a seleção dos 68 (sessenta e oito) processos judiciais relativos a interesses ambientais e urbanísticos de proteção coletiva, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís, tomou-se para análise um quantitativo de 45 (quarenta e cinco) processos, cuja medida de estatística descritiva representa, sob a forma de percentagem, o valor aproximado de 66% (sessenta e seis por cento). Este percentual configura a amostra com a qual foram trabalhados os dados inferidos nesta pesquisa, os quais se prestaram a avaliar o grau de aceitação do problema levantado, qual seja: a expansão do sistema de justiça no Maranhão efetivamente conduz à proteção do meio ambiente e do patrimônio urbanístico?

Todos estes dados foram extraídos e analisados por meio do conjunto de técnicas que compõem a análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin, a qual consiste na sistematização objetiva do conteúdo das fontes, a fim de se obter indicadores quantitativos e qualitativos, capazes de propiciar a inferência de conhecimentos que vão além das aparências daquilo que está sendo comunicado, dos conteúdos explicitamente manifestos, buscando validar, ou não, a hipótese inicial (BARDIN, 1977; GOMES, 2009).

Para a manipulação do método que envolve a análise de conteúdo, Bardin (1977) define três polos a serem seguidos conforme as respectivas fases: pré-análise; exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Desta forma, a pré-análise consiste na fase de organização, de sistematização das ideias iniciais, estabelecendo-se um programa de modo operacional, devendo ser preciso, ainda que flexível. A autora aponta três missões para esta fase: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final.

A exploração do material, por sua vez, “[...] consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 1977, p. 101). Para Gomes (2009), trata-se da análise propriamente dita. O tratamento dos resultados busca validá-los através de provas estatísticas e testes de validação, de modo que “[...] o analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objectivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas” (BARDIN, 1977, p. 101). A extração lógica

⁵² Vide subseção 4.3.

e dedutiva destas inferências é realizada por meio da categorização, etapa que visa classificar os elementos constitutivos de um conjunto, diferenciando-os e agrupando-os segundo critérios pré (ou pós) definidos⁵³, conforme seus caracteres comuns. Gomes (2009, p. 88) afirma que, na categorização, ou classificação, “[...] é importante garantirmos que as categorias (ou classes) sejam homogêneas. Em outras palavras, cada categoria deve ser obtida a partir dos mesmos princípios utilizados para toda a categorização”.

Por outro lado, em relação à enumeração, Bardin (1977, p. 114) aponta que o procedimento relativo à análise de conteúdo não se restringe à análise quantitativa, a qual se funda “[...] na frequência de aparição de certos elementos da mensagem”, enquanto que a abordagem não quantitativa é aquela que “[...] recorre a indicadores não frequenciais susceptíveis de permitir inferências; por exemplo, a presença (ou a ausência), pode constituir um índice tanto (ou mais) frutífero que a frequência de aparição”.

Desta forma, após a leitura do material selecionado na fase da pesquisa bibliográfica e documental e consequente extração do seu conteúdo, busca-se, após uma visão conjunta, proceder à interpretação das informações, indo do explícito para o implícito, a fim de extrair particularidades e classificá-las em unidades, para, ao final, elaborar uma síntese conclusiva capaz de espelhar o objetivo central desta pesquisa.

Para a efetivação de todo este mister, ultrapassada a etapa de seleção dos processos utilizados para análise, a fim de imprimir validade à hipótese retratada, passou-se a explorá-los e deles extrair inferências, tendo sido estas sistematizadas nas tabelas constantes do Apêndice B, cujas classificações e agrupamentos possibilitaram o tratamento dos resultados obtidos e as consequentes interpretações, as quais serão expostas progressivamente nas subseções que se seguem.

4.3.4 O perfil, as estratégias e os argumentos dos demandantes

Dos 45 (quarenta e cinco) processos tomados para análise, encontram-se 37 (trinta e sete) classificados como ações civis públicas, 7 (sete) classificados como ações populares e 1 (um) como mandado de segurança coletivo. Dentre as ações civis públicas, constatou-se um total de 34 (trinta e quatro) peças iniciais propostas pelo Ministério Público do Estado do Maranhão (MPE/MA), sendo que, dentre as 3 (três) restantes, 1 (uma) fora proposta pelo Município de São José de Ribamar, 1 (uma) pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão,

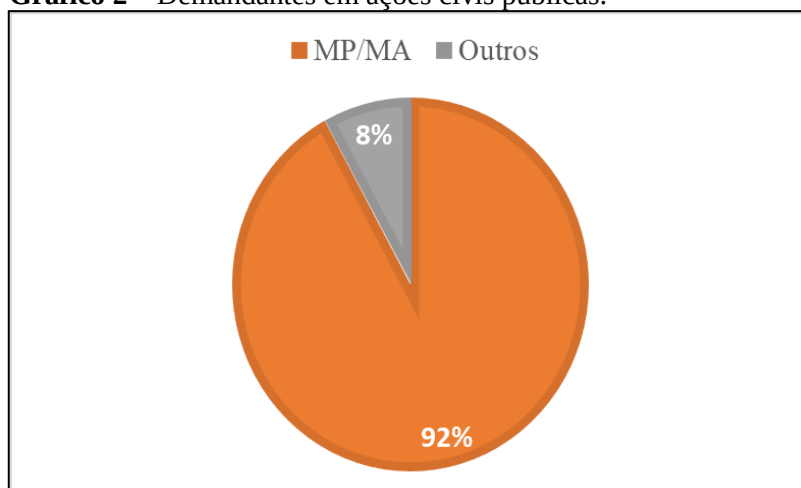
⁵³ Para Gomes (2009, p. 88), “[...] a categorização tanto pode ser realizada previamente, exigindo um conhecimento sólido por parte do pesquisador para encontrar um esquema classificatório adequado ao assunto a ser analisado, como pode surgir a partir da análise do material de pesquisa”.

e 1 (uma) pelo Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Maranhão – Sinduscon/MA. Ainda, diante da relação de ações ajuizadas pelo MPE/MA, infere-se que apenas 2 (duas) o foram em litisconsórcio com demais entes legitimados, sendo 1 (uma) com o Município de São Luís e 1 (uma) com a Defensoria Pública do Estado do Maranhão.

A atuação do Ministério Público Estadual, enquanto legitimado ativo nas ações analisadas, distribui-se entre as Promotorias de Justiça estaduais afetas à competência da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís, quais sejam, 7ª e 8ª Promotorias de Justiça Especializadas de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, Promotoria de Justiça de Paço do Lumiar e Promotoria de Justiça Especializada de São José de Ribamar. Não se verificou nenhuma ação proposta pela Promotoria de Justiça do Município da Raposa⁵⁴.

Assim, muito embora a LACP preveja, em seu art. 5º e incisos, um rol de legitimados para a propositura da ação civil coletiva principal e cautelar, o qual contempla outros órgãos e entidades além do Ministério Público, bem como diante da possibilidade expressa de celebração de compromisso de ajustamento de conduta, com eficácia de título executivo extrajudicial (art. 5º, §6º/LACP), nota-se que há uma grande demanda judicial de ações coletivas, cujo maior provocador é o *Parquet* Estadual, mesmo revestido da faculdade de solubilidade extrajudicial, conforme demonstra o gráfico seguinte:

Gráfico 2 – Demandantes em ações civis públicas.



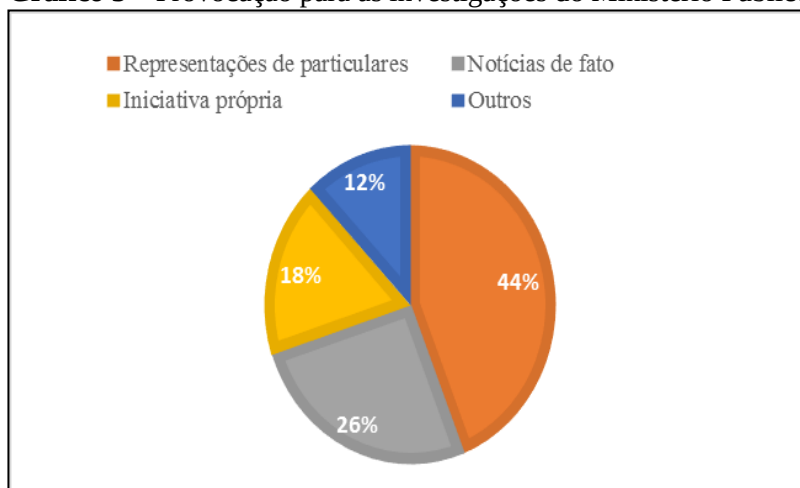
Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

⁵⁴ As únicas exceções ficaram por conta do Processo nº 0801866-93.2019.8.10.0097, cuja ação fora proposta pela Promotoria de Justiça de Matinha/MA em litisconsórcio com a Defensoria Pública Estadual, sendo que, conforme exposto na subseção 4.1, em resposta ao conflito negativo de competência suscitado, o Tribunal de Justiça do Maranhão designou o juízo da comarca de Matinha/MA para a resolução das medidas urgentes, e do Processo nº 0862584-87.2018.8.10.0001, tendo a ação sido ajuizada pela 11ª Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos Fundamentais.

Em relação à iniciativa de provocação do membro ministerial para as competentes investigações por meio de procedimento preparatório/inquérito civil, verificou-se que, em sua maioria, esta se realiza através de representações de particulares, geralmente moradores de bairros que apresentam cartas de insatisfações acompanhadas de abaixo-assinados subscritos por membros da população localmente atingida, diretamente às Promotorias, ou destinadas a outros órgãos ministeriais que as encaminham para as Promotorias Especializadas, perfazendo 15 (quinze) ações originadas desta forma, ou seja, cerca de 44% (quarenta e quatro por cento) do total. Na sequência, constatou-se a instauração de procedimentos administrativos oriundos de notícias de fato, formalizadas por provocação de outros órgãos, sejam ou não do próprio Ministério Público, como é o caso da Ouvidoria Geral, totalizando 9 (nove) ações e formando um percentual aproximado de 26% (vinte e seis por cento). Por iniciativa própria, o Ministério Público Estadual deu início a 6 (seis) procedimentos, todos provenientes das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, perfazendo uma média de 18% (dezoito por cento). O restante, cuja atividade foi impulsionada por iniciativas diversas (representação de Deputado Estadual, representação anônima, relatório de atividades da Promotora Comunitária Itinerante e ofício do IBAMA), contempla 4 (quatro) ações, ou cerca de 12% (doze por cento)⁵⁵. Percebe-se assim uma intensa movimentação de terceiros, no sentido de pugnar por um agir ministerial ativo na garantia dos interesses da coletividade:

⁵⁵ O art. 2º da Resolução CNMP nº 23/2007 elenca as formas de instauração do inquérito civil, que pode se dar: “I – de ofício; II – em face de requerimento ou representação formulada por qualquer pessoa ou comunicação de outro órgão do Ministério Público, ou qualquer autoridade, desde que forneça, por qualquer meio legalmente permitido, informações sobre o fato e seu provável autor, bem como a qualificação mínima que permita sua identificação e localização; III – por designação do Procurador-Geral de Justiça, do Conselho Superior do Ministério Público, Câmaras de Coordenação e Revisão e demais órgãos superiores da Instituição, nos casos cabíveis”. Ainda, na hipótese de iniciativa própria do membro ministerial (inciso I), o §1º detalha a sua ocorrência, prevendo que “[...] o Ministério Público atuará, independentemente de provocação, em caso de conhecimento, por qualquer forma, de fatos que, em tese, constituam lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, devendo cientificar o membro do Ministério Público que possua atribuição para tomar as providências respectivas, no caso de não a possuir” (CNMP, 2007).

Gráfico 3 – Provocação para as investigações do Ministério Público.



Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Em relação às estratégias e argumentos utilizados pelo Ministério Público Estadual nas ações estudadas, optou-se por dividir a exposição da análise entre as ações coletivas propostas pelo Ministério Público, e as ações coletivas propostas por outros demandantes, tendo em vista que, conforme fora explicado na subseção 4.3, mesmo estas últimas serviram como objeto de pesquisa, a fim de se verificar a atuação ministerial enquanto fiscal da ordem jurídica em suas manifestações diversas ao longo dos processos.

4.3.4.1 Ações coletivas propostas pelo Ministério Público

Considerou-se como estratégias utilizadas pelo Ministério Público todos os pedidos, solicitações e ações realizadas, sejam pelos membros ministeriais, sejam por terceiros (nestes casos conforme determinação suscitada pelo *Parquet* Estadual), direcionadas, ou à formação de convicção do evento danoso, ou à efetiva satisfação da pretensão já arguida na peça principal. Desta forma, verificou-se o uso de estratégias desde a fase investigatória, até após a propositura da ação civil pública, nos demais atos referentes ao processo judicial.

Assim sendo, observando-se as frequências de aparições, foram classificadas as estratégias em 7 (sete) grupos e distribuídas em ordem decrescente, conforme o número de vezes em que estiveram presentes nos processos, utilizando-se a seguinte codificação:

- a) Pedido de obrigação de fazer e/ou não fazer/protesto pela produção de provas/condenação pecuniária subsidiária (E_1);
- b) Solicitação ou realização de perícia por órgão do MP ou órgão externo (E_2);
- c) Pedido de realização de audiência de conciliação (E_3);

- d) Pedido de medida liminar/cautelar (E₄);
- e) Pedido de danos morais coletivos (E₅);
- f) Colheita de depoimentos extrajudiciais (E₆);
- g) Reunião extrajudicial (E₇).

A tabela abaixo ilustra as informações coletadas, sendo que o primeiro grupo de estratégias contempla três pedidos cumulados com a mesma frequência de aparição:

Tabela 1 – Principais estratégias do Ministério Público como demandante.

PROCESSO N°	E ₁	E ₂	E ₃	E ₄	E ₅	E ₆	E ₇
0803279-41.2019.8.10.0001	XXX	X		X	X	X	
0813327-59.2019.8.10.0001	XXX	X	X			X	
0813458-34.2019.8.10.0001	XXX	X	X			X	
0819017-69.2019.8.10.0001	XXX	X		X	X	X	
0830163-10.2019.8.10.0001	XXX	X		X			
0852531-13.2019.8.10.0001	XXX	X				X	
0865218-56.2018.8.10.0001	XXX		X	X		X	
0818219-74.2020.8.10.0001	XXX		X				
0807190-32.2017.8.10.0001	XXX						
0807915-21.2017.8.10.0001	XXX	X	X				X
0849083-03.2017.8.10.0001	XXX	X	X				
0800396-92.2017.8.10.0001	XXX	X	X				
0829623-30.2017.8.10.0001	XXX	X					
0829378-19.2017.8.10.0001	XXX	X					
0848607-62.2017.8.10.0001	XXX	X	X				
0847891-35.2017.8.10.0001	XXX		X				
0807415-52.2017.8.10.0001	XXX		X	X			
0851215-67.2016.8.10.0001	XXX	X		X	X		
0836303-60.2019.8.10.0001	XXX	X					
0805459-30.2019.8.10.0001	XXX				X	X	
0801866-93.2019.8.10.0097	XXX	X		X	X	X	X
0802609-08.2016.8.10.0001	XXX	X		X		X	
0815375-25.2018.8.10.0001	XXX	X	X	X	X		X
0033876-65.2015.8.10.0001	XXX			X			
0800637-03.2016.8.10.0001	XXX	X					
0828561-18.2018.8.10.0001	XXX	X	X	X	X		X
0828564-70.2018.8.10.0001	XXX	X	X	X	X		X
0849124-33.2018.8.10.0001	XXX	X	X	X	X		X
0849135-62.2018.8.10.0001	XXX	X	X	X	X		X
0847497-91.2018.8.10.0001	XXX	X	X	X	X		X
0862584-87.2018.8.10.0001	XXX		X	X	X	X	
0866799-77.2016.8.10.0001	XXX		X				
0824833-95.2020.8.10.0001	XXX	X	X				
0824818-29.2020.8.10.0001	XXX		X				

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

O que se nota é que há uma predominância de estratégias utilizadas pelo Ministério Público enquanto demandante junto ao Poder Judiciário, sendo que as três mais frequentes, as quais compõem o grupo E₁, foram encontradas na totalidade das ações. Por outro lado, as duas últimas estratégias, E₆ (colheita de depoimentos extrajudiciais) e E₇ (reunião extrajudicial), com menores números de aparições, representam técnicas vocacionadas à resolutividade extrajudicial, o que indica maior movimentação do instrumental de que dispõe o *Parquet* no âmbito judicial.

No que se refere aos argumentos utilizados pelo Ministério Público para fundamentar suas pretensões e justificar a interveniência de sua atuação sobre o âmbito da Administração Pública, optou-se por classificá-los em quatro grupos: Argumentos Fáticos (AF); Argumentos Normativos (AN); Argumentos Jurídicos (AJ) e Argumentos Axiológicos (AA), cuja proposta foi subsidiada por meio de pesquisa desenvolvida por Ramos E. M. B. (2017) através da análise de peças processuais oriundas do Estado da Bahia, entre os anos de 2012 e 2013, buscando classificar os argumentos dos atores processuais em demandas individuais sobre saúde. Assim, como bem afirma Peirce (1975, p. 147), “[...] a tarefa básica do lógico é a de classificar argumentos, pois toda verificação depende claramente de classificação”.

1) Argumentos fáticos

Considerou-se como argumentos fáticos todos aqueles relacionados ao evento danoso propriamente dito, ocorrido e observado em cada caso concreto levado à análise. Deste modo, ao se verificar as frequências de aparições, estes argumentos foram classificados em 5 (cinco) grupos e distribuídos em ordem decrescente na tabela abaixo, conforme o número de vezes em que estiveram presentes nos processos, utilizando-se, para tanto, a seguinte codificação:

- a) Omissão (dolosa ou não)/inércia/ineficiência/mora na atuação prévia ou posterior da Administração Pública (AF₁);
- b) Ocorrência/risco de danos ambientais e/ou urbanísticos (AF₂);
- c) Incapacidade/insuficiência técnica na atuação da Administração Pública (AF₃);
- d) Ausência/irregularidade na expedição de licença ambiental/alvará ou congêneres (AF₄);
- e) Suficiência orçamentária (AF₅).

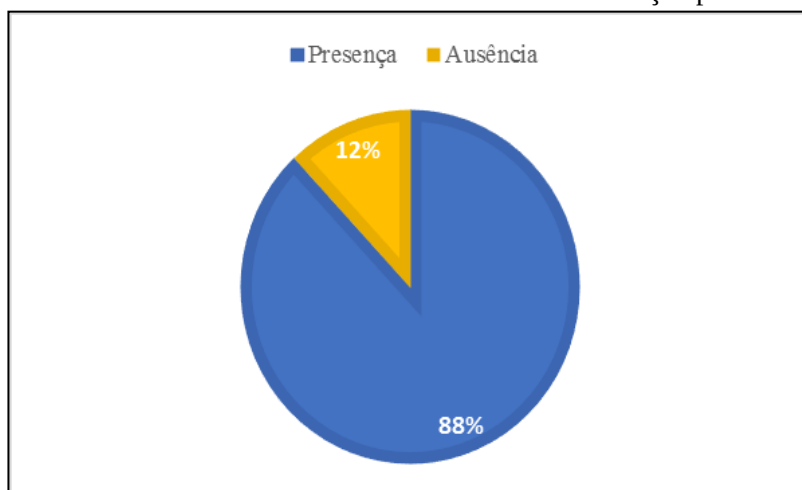
Tabela 2 – Principais argumentos fáticos do Ministério Público como demandante.

PROCESSO Nº	AF ₁	AF ₂	AF ₃	AF ₄	AF ₅
0803279-41.2019.8.10.0001	X	X			
0813327-59.2019.8.10.0001	X	X	X		
0813458-34.2019.8.10.0001	X	X		X	
0819017-69.2019.8.10.0001	X				
0830163-10.2019.8.10.0001	X			X	
0852531-13.2019.8.10.0001	X	X	X	X	
0865218-56.2018.8.10.0001	X	X	X		
0818219-74.2020.8.10.0001	X		X		
0807190-32.2017.8.10.0001	X	X			
0807915-21.2017.8.10.0001	X	X	X		X
0849083-03.2017.8.10.0001	X	X			
0800396-92.2017.8.10.0001	X	X			
0829623-30.2017.8.10.0001	X	X			
0829378-19.2017.8.10.0001	X	X			
0848607-62.2017.8.10.0001	X	X			
0847891-35.2017.8.10.0001				X	
0807415-52.2017.8.10.0001	X	X		X	
0851215-67.2016.8.10.0001	X	X		X	
0836303-60.2019.8.10.0001	X				
0805459-30.2019.8.10.0001	X	X		X	
0801866-93.2019.8.10.0097		X			
0802609-08.2016.8.10.0001					
0815375-25.2018.8.10.0001	X	X			X
0033876-65.2015.8.10.0001				X	
0800637-03.2016.8.10.0001	X	X		X	
0828561-18.2018.8.10.0001	X	X	X		
0828564-70.2018.8.10.0001	X	X	X		X
0849124-33.2018.8.10.0001	X	X	X		X
0849135-62.2018.8.10.0001	X	X	X		X
0847497-91.2018.8.10.0001	X	X	X		X
0862584-87.2018.8.10.0001	X	X			
0866799-77.2016.8.10.0001	X			X	
0824833-95.2020.8.10.0001	X		X	X	
0824818-29.2020.8.10.0001	X				

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Percebe-se, de forma genérica, que a omissão/inércia/ineficiência/mora da Administração Pública (AF₁) aparece como o argumento fático de maior incidência, avultando-se como a grande causa justificadora da expansão e intervenção do Ministério Público sobre a seara administrativa. Assim, dentre as 34 (trinta e quatro) ações propostas pelo órgão ministerial, 30 (trinta) apresentaram este argumento de forma expressa ou não, muitas vezes descrito como ausência ou insuficiência de fiscalização/monitoramento/controle, ou do exercício do poder de polícia administrativo, independentemente da ocorrência do elemento dolo, sendo tal percepção assim ilustrada:

Gráfico 4 – Percepção acerca do argumento fático (Ministério Público como demandante): omissão / inércia / ineficiência / mora da administração pública.



Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Merece relevo também o argumento referente à incapacidade técnica e institucional dos órgãos ambientais na avaliação dos impactos ambientais (AF₃), evidenciando-se ainda a alegação em razão de aparelhamento ineficiente e falta de sistematização e organização das políticas públicas afetas ao interesse coletivo guerreado. Embora de menor incidência nos processos analisados, aparecendo em aproximadamente 32% (trinta e dois por cento) destes, tal argumento demonstra sua relevância quando se percebe que o próprio sistema de justiça chega a contestar a capacidade institucional da Administração para lidar com problemas que, ordinariamente, permeiam o seu âmbito de atuação e presumem-se inseridos em sua órbita de conhecimento. A argumentação ainda gira em torno da necessidade de assunção direta de responsabilidade, dos órgãos da Administração, pelo controle elementar acerca da complexidade dos impactos ambientais e urbanísticos, ao invés de aceitar como integralmente verdadeiros os fatos e resultados apresentados pelas empresas causadoras dos danos, sem, contudo, dispor de meios suficientes e capazes de impugnar ou confirmar a veracidade das informações prestadas⁵⁶.

Por outro lado, a presença suficiente de dotação orçamentária capaz de custear os objetos das demandas (AF₅) também foi contestada em cerca de 17,5% (dezessete e meio por cento) das ações.

⁵⁶ Conforme observado de modo mais direto no Processo nº 0813327-59.2019.8.10.0001, cuja ação civil pública foi promovida pelo MPE/MA (Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís) em face do Estado do Maranhão, em razão de danos oriundos de empresa de tratamento e destinação final de resíduos perigosos.

2) Argumentos normativos

Os argumentos normativos foram assim classificados tomando-se por base as legislações utilizadas pelos membros ministeriais para fundamentar as descrições dos objetos pretendidos. Procedeu-se assim à classificação em 6 (seis) principais grupos, distribuídos em ordem decrescente e sistematizados em tabela, conforme as frequências de aparições destes argumentos nos processos analisados:

Constituição Federal (AN₁);

a) Lei nº 6.938/1981 – Política nacional do meio ambiente (AN₂);

b) Lei nº 10.257/2001 – Estatuto das Cidades (AN₃);

c) Lei nº 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor (AN₄);

d) Lei nº 7.347/1985 – Lei da ação civil pública (AN₅);

e) Lei nº 6.766/1979 – Parcelamento do solo urbano (AN₆).

Tabela 3 – Principais argumentos normativos do Ministério Público como demandante.

PROCESSO Nº	AN ₁	AN ₂	AN ₃	AN ₄	AN ₅	AN ₆
0803279-41.2019.8.10.0001	X	X			X	
0813327-59.2019.8.10.0001	X	X				
0813458-34.2019.8.10.0001	X	X				
0819017-69.2019.8.10.0001	X					X
0830163-10.2019.8.10.0001		X				
0852531-13.2019.8.10.0001	X	X				
0865218-56.2018.8.10.0001		X	X			
0818219-74.2020.8.10.0001	X	X				
0807190-32.2017.8.10.0001	X	X				X
0807915-21.2017.8.10.0001	X		X			
0849083-03.2017.8.10.0001	X					
0800396-92.2017.8.10.0001	X	X	X			
0829623-30.2017.8.10.0001	X	X				
0829378-19.2017.8.10.0001	X	X				X
0848607-62.2017.8.10.0001			X			
0847891-35.2017.8.10.0001						X
0807415-52.2017.8.10.0001		X		X		
0851215-67.2016.8.10.0001	X	X				
0836303-60.2019.8.10.0001	X	X				
0805459-30.2019.8.10.0001	X	X		X		
0801866-93.2019.8.10.0097	X			X	X	
0802609-08.2016.8.10.0001	X			X	X	
0815375-25.2018.8.10.0001	X		X	X	X	
0033876-65.2015.8.10.0001	X	X	X			X
0800637-03.2016.8.10.0001	X	X				X
0828561-18.2018.8.10.0001	X		X	X	X	
0828564-70.2018.8.10.0001	X		X	X	X	
0849124-33.2018.8.10.0001	X		X	X	X	
0849135-62.2018.8.10.0001	X		X	X	X	
0847497-91.2018.8.10.0001	X		X	X	X	
0862584-87.2018.8.10.0001	X			X	X	X
0866799-77.2016.8.10.0001	X		X			

0824833-95.2020.8.10.0001	X		X			X
0824818-29.2020.8.10.0001	X					X

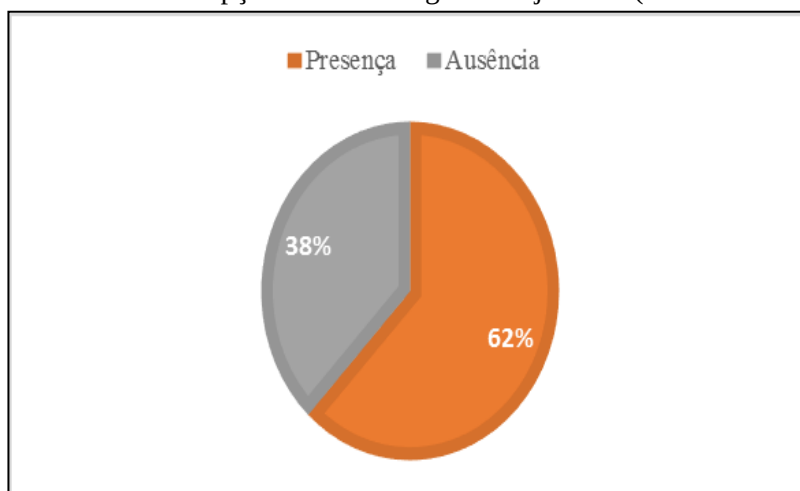
Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Os dispositivos relativos à Constituição Federal de 1988 (AN₁) são os que aparecem em maior número, representando cerca de 85% dos processos, cujos argumentos distribuem-se principalmente entre os artigos 225, *caput* e parágrafos, referentes ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, 182 e 183, que tratam de questões relacionadas à política de desenvolvimento urbano e função social da propriedade urbana, e 37, *caput*, que dispõe acerca dos princípios da Administração Pública.

3) Argumentos jurídicos

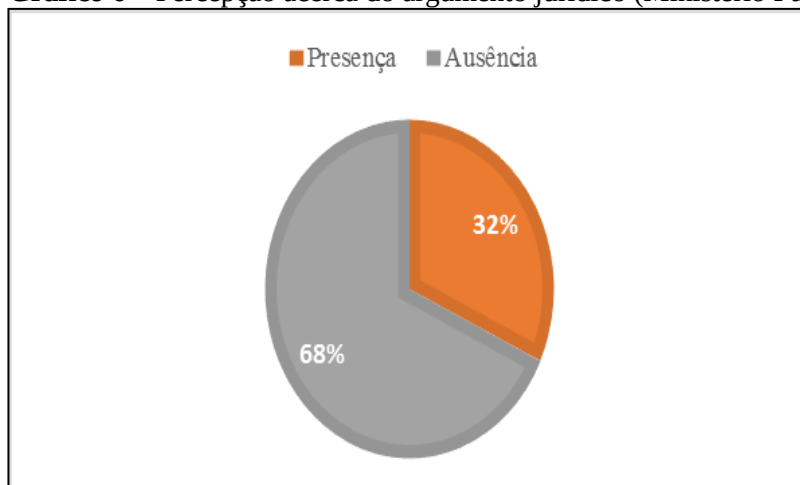
Considerou-se como argumentos jurídicos as fundamentações advindas dos entendimentos jurisprudenciais dos principais Tribunais brasileiros, citadas ao longo das manifestações do Ministério Público. Constatou-se que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi a Corte mais citada, seguida do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJ/MA), conforme demonstrado nos gráficos seguintes:

Gráfico 5 – Percepção acerca do argumento jurídico (Ministério Público como demandante): STJ.



Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Gráfico 6 – Percepção acerca do argumento jurídico (Ministério Público como demandante): TJ/MA.



Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

A predominância de aparição do STJ possibilita antever o entendimento desta Corte e a sua relevância para fins de eventual interposição de recurso especial (art. 105, III/CF e 1.029 e ss./CPC). Por outro lado, ainda que de forma secundária, a frequência de aparição do TJ/MA é também indicativa de argumento passível de demonstrar, em caráter antecipatório, o pensamento do juízo *ad quem* em caso de eventuais recursos oriundos da sentença de mérito.

4) Argumentos axiológicos

Os argumentos desta natureza foram assim classificados considerando-se sua matriz principiológica/valorativa, calcada em previsões expressas ou não na Constituição Federal e amplamente difundidas na doutrina jurídica, tendo sido classificados, codificados e distribuídos em 4 (quatro) grupos, ordenados de forma decrescente, de acordo com a quantidade de vezes em que aparecem nos processos analisados e assim sistematizados em tabela:

- a) Novo perfil constitucional do Ministério Público (AA₁)
- b) Princípio da eficiência (AA₂)
- c) Princípio da legalidade (AA₃)
- d) Teoria do risco integral/princípio da reparação integral/proteção integral ao meio ambiente (AA₄).

Tabela 4 – Principais argumentos axiológicos do Ministério Público como demandante.

PROCESSO Nº	AA ₁	AA ₂	AA ₃	AA ₄
0803279-41.2019.8.10.0001	X			X
0813327-59.2019.8.10.0001	X	X	X	
0813458-34.2019.8.10.0001	X			
0819017-69.2019.8.10.0001	X			
0830163-10.2019.8.10.0001		X		X
0852531-13.2019.8.10.0001	X			X
0865218-56.2018.8.10.0001	X			
0818219-74.2020.8.10.0001	X	X	X	
0807190-32.2017.8.10.0001	X			X
0807915-21.2017.8.10.0001	X	X		
0849083-03.2017.8.10.0001	X			
0800396-92.2017.8.10.0001	X			
0829623-30.2017.8.10.0001	X			
0829378-19.2017.8.10.0001	X			
0848607-62.2017.8.10.0001	X			
0847891-35.2017.8.10.0001	X		X	
0807415-52.2017.8.10.0001				
0851215-67.2016.8.10.0001				X
0836303-60.2019.8.10.0001		X	X	X
0805459-30.2019.8.10.0001			X	X
0801866-93.2019.8.10.0097				
0802609-08.2016.8.10.0001				
0815375-25.2018.8.10.0001		X	X	
0033876-65.2015.8.10.0001	X			
0800637-03.2016.8.10.0001				
0828561-18.2018.8.10.0001		X	X	
0828564-70.2018.8.10.0001		X	X	
0849124-33.2018.8.10.0001		X	X	
0849135-62.2018.8.10.0001		X	X	
0847497-91.2018.8.10.0001		X	X	
0862584-87.2018.8.10.0001		X	X	
0866799-77.2016.8.10.0001	X	X		
0824833-95.2020.8.10.0001	X	X		
0824818-29.2020.8.10.0001	X			

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Observa-se que há uma frequente menção ao novo perfil constitucional do Ministério Público (AA₁), já tratado na subseção 3.1, utilizado para orientar e fundamentar a atuação ministerial voltada à intervenção no domínio público, visando à efetivação dos serviços de relevância social quando não cumpridos na esfera administrativa primária.

Em outra ponta, a teoria do risco integral (AA₄) possui estreita ligação com a disciplina referente à responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, tendo sido frequentemente utilizada nos processos analisados como argumento capaz de imputar a responsabilização administrativa de forma objetiva, baseada no risco da atividade. Segundo esta teoria, a responsabilidade pela reparação se ultima com a simples ocorrência do dano

material ou imaterial e seu vínculo causal direto com a conduta humana, não havendo necessidade de se perquirir acerca da culpa. Trata-se do chamado caráter *proptem rem* da obrigação reparatória, que também se caracteriza pela irrelevância do elemento da ilicitude na conduta ensejadora do dano, bem como pelo afastamento das causas excludentes da responsabilidade civil. A teoria encontra anteparo axiológico no princípio da reparação integral, o qual descarta qualquer minimização tendente a restringir a reparação da lesão causada, em consonância umbilical aos argumentos normativos extraídos dos artigos 3º, IV e 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, e 225, §3º, da Constituição Federal.

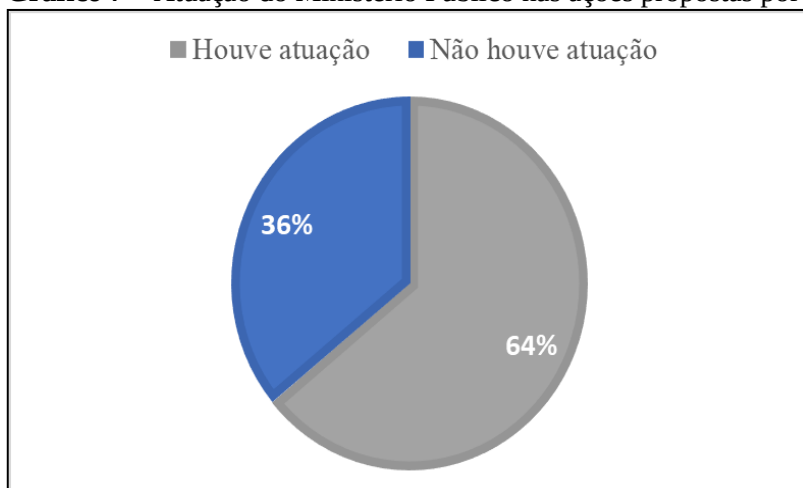
4.3.4.2 Ações coletivas propostas por outros demandantes

No que se refere às 11 (onze) ações coletivas analisadas não propostas pelo Ministério Público Estadual do Maranhão, verificou-se que em 4 (quatro) delas não houve atuação do órgão ministerial nos processos, não tendo sido extraídas, por conseguinte, quaisquer estratégias neste sentido. Assim, dentre as 7 (sete) ações resultantes, as estratégias apresentam-se diversificadas, tendo sido constatado o pedido de produção de provas em 3 (três) processos, a concessão de medida liminar e requisição de documentos à Administração em 2 (dois) processos, respectivamente.

Outras estratégias relevantes puderam ser observadas, como o pedido de vista do processo e realização de diligência pelo Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural (CAO-UMA), solicitação de inspeção técnica ao Ministério Público Federal e de inspeção judicial (Processo nº 0012747-67.2016.8.10.0001), imposição de multa pelo não cumprimento do acordo (Processo nº 0801427-16.2018.8.10.0001) e manifestação solicitando a integração do Estado do Maranhão à lide (Processo nº 0803297-62.2019.8.10.0001).

O gráfico seguinte representa a percepção acerca da atuação do Ministério Público Estadual nas ações coletivas propostas pelos demais legitimados ativos:

Gráfico 7 – Atuação do Ministério Público nas ações propostas por outros demandantes.



Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

De outra senda, em 8 (oito) destes processos não foram extraídos argumentos desenvolvidos pelos membros ministeriais, sejam naqueles processos em que não se verificou sua atuação, seja pela inexistência destes argumentos, apesar da presença do Ministério Público nas ações.

Nos três processos restantes, os argumentos foram divididos sob as mesmas categorias utilizadas para classificar aqueles oriundos das ações propostas pelo Ministério Público: argumentos fáticos, normativos, jurídicos e axiológicos.

Dentre os argumentos fáticos, a omissão administrativa aparece em dois processos (Processos nº 0012747-67.2016.8.10.0001 e 0039307-80.2015.8.10.0001), tendo havido ainda menção ao risco de danos ambientais (Processo nº 0012747-67.2016.8.10.0001). Como argumentos normativos, os dispositivos da Constituição Federal de 1988 apareceram citados nos três processos resultantes (artigos 37, 182, 183 e 225). Por sua vez, em relação aos argumentos jurídicos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça mostra-se presente em duas ações (Processos nº 0012747-67.2016.8.10.0001 e 0039307-80.2015.8.10.0001), sendo que nas mesmas consta o argumento axiológico relativo à supremacia do interesse público sobre o privado.

4.3.5 O perfil, as estratégias e os argumentos dos demandados

Para aferição do perfil, estratégias e argumentos dos demandados, tomou-se como parâmetro as 45 (quarenta e cinco) ações coletivas analisadas na íntegra, tendo em vista que

foram considerados todos estes elementos de atuação da Administração Pública, tanto nas ações propostas pelo Ministério Público, quanto nas demais de iniciativa de outros litigantes.

A projeção da análise concentrou-se nos entes integrantes da Administração direta que compõem o eixo de jurisdição da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís, não se incluindo aí eventuais litisconsortes cuja natureza jurídica seja de direito privado e que não figurem no arranjo administrativo a que se destina a exploração desta pesquisa. Com efeito, pretende-se extrair os fundamentos de defesa utilizados pelo poder público a fim de afastar as propositadas intervenções em sua esfera de atuação, além de comprovar o desenvolvimento de postura tradutora da efetividade a ser entregue à coletividade atingida.

Observou-se assim que o ente público mais demandado é o Município de São Luís, presente em 30 (trinta) das 45 (quarenta e cinco) ações coletivas, seguido do Estado do Maranhão, que figura em 14 (quatorze) processos, e dos Municípios de Paço do Lumiar e São José de Ribamar, cada um aparecendo igualmente em 4 (quatro) ações. O Município da Raposa, em razão de não ter sido verificada nenhuma ação cível proposta pela Promotoria de Justiça local, não apareceu em nenhum destes processos. Esta frequência de aparições foi contabilizada tanto nos casos em que os entes aparecem sozinhos, quanto em litisconsórcio, tendo sido considerada como individual a presença de cada um deles nos processos analisados.

As estratégias dos demandados foram extraídas considerando-se todos os pedidos e solicitações realizados e utilizados como subsídios de defesa, buscando evitar eventuais condenações. Observou-se, entretanto, que em 10 (dez) dos 45 (quarenta e cinco) processos não foram verificadas estratégias, principalmente em razão da ausência de contestação, seja pela omissão do ente estatal, seja porque o ato ainda se encontra pendente, ou pela extinção do processo sem resolução do mérito, ou ainda pela celebração de acordo de mérito.

Foram tomados então para análise os 35 (trinta e cinco) processos resultantes, e após visualizadas as frequências de aparições, as estratégias foram classificadas em 3 (três) grupos e distribuídas em ordem decrescente na tabela abaixo, utilizando-se para tanto a seguinte codificação:

- a) Protesto pela produção de provas (e_1);
- b) Arguição de preliminar em contestação (e_2);
- c) Pedido de dilação de prazo para cumprimento de determinação em geral (e_3).

Tabela 5 – Principais estratégias dos demandados.

PROCESSO N°	e ₁	e ₂	e ₃
0803279-41.2019.8.10.0001	X	X	
0813327-59.2019.8.10.0001	X		
0813458-34.2019.8.10.0001	X		X
0830163-10.2019.8.10.0001			
0865218-56.2018.8.10.0001	X	X	X
0818219-74.2020.8.10.0001	X		
0807190-32.2017.8.10.0001	X	X	X
0807915-21.2017.8.10.0001	X		
0849083-03.2017.8.10.0001			X
0800396-92.2017.8.10.0001	X		
0829623-30.2017.8.10.0001	X		
0829378-19.2017.8.10.0001	X		X
0848607-62.2017.8.10.0001	X		X
0847891-35.2017.8.10.0001	X		
0807415-52.2017.8.10.0001	X	X	
0012747-67.2016.8.10.0001	X		
0824002-47.2020.8.10.0001	X	X	
0836729-72.2019.8.10.0001		X	
0819250-37.2017.8.10.0001		X	
0801427-16.2018.8.10.0001			
0851215-67.2016.8.10.0001	X		X
0836303-60.2019.8.10.0001	X	X	
0805459-30.2019.8.10.0001	X	X	
0802609-08.2016.8.10.0001	X	X	
0803297-62.2019.8.10.0001	X		
0815375-25.2018.8.10.0001	X		
0033876-65.2015.8.10.0001	X		
0039307-80.2015.8.10.0001	X	X	
0800637-03.2016.8.10.0001	X	X	
0828564-70.2018.8.10.0001	X		
0862584-87.2018.8.10.0001			
0866799-77.2016.8.10.0001			
0824833-95.2020.8.10.0001	X	X	X
0824818-29.2020.8.10.0001	X	X	
0805919-22.2016.8.10.0001		X	

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

A estratégia referida no grupo (e₃) engloba pedidos de dilatações de prazo referentes à satisfação de obrigações, como realização de estudo de impacto, apresentação de cronograma de ações, prestação de informações de modo geral, apresentação de documentos diversos e cumprimento de acordo. Este último caso foi verificado particularmente no Processo n° 0849083-03.2017.8.10.0001, onde a sentença homologatória do acordo foi publicada na data de 31/10/2018, tendo o demandado (Município de São Luís) tomado ciência em 12/11/2018. O trânsito em julgado deu-se em 31/01/2019 e o Ministério Público Estadual requereu a

intimação do Município para cumprimento do acordo em 11/07/2019. O juiz da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís deferiu o pedido ministerial, cujo despacho foi publicado em 06/02/2020, dando prazo de 30 (trinta) dias para o demandado comprovar o respectivo cumprimento. Entretanto, passados mais de três meses da decisão judicial, o Município alegou situação extraordinária de calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19⁵⁷, ou seja, fato superveniente ocorrido após o termo final de cumprimento do pacto firmado, evidenciando estratégia de cunho protelatório da Administração.

Situação que também merece destaque é a que se relaciona ao permissivo constante no §3º do art. 6º da Lei nº 4.717/1965 (LAP), segundo o qual “a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente”. Muito embora não seja ainda este o momento de se perquirir acerca das causas das suscitadas inações estatais, nota-se que o dispositivo mencionado pode funcionar como ferramenta capaz de legitimar a perpetuação da imobilidade da Administração Pública na entrega do serviço público pleiteado, quando, em alguns casos, teria o momento oportuno para agir e não o fez. Foi o que ocorreu no Processo nº 0801427-16.2018.8.10.0001, onde o demandado (Município de São Luís), embora tenha requerido a passagem para o polo ativo da demanda, não apresentou nenhuma manifestação ou demonstrou qualquer ato capaz de comprovar o seu efetivo interesse na resolução do problema, ante a ausência de cumprimento do acordo pelas demais rés, o que possibilita concluir que a medida pleiteada representa estratégia conduzida para evitar possível condenação.

Em relação aos argumentos utilizados pelos demandados, visando essencialmente impedir o avanço judicial em seus misteres e em sua agenda de execução, subdividiu-se também nos mesmos quatro grupos: argumentos fáticos (af); argumentos normativos (an); argumentos jurídicos (aj) e argumentos axiológicos (aa). Observou-se ainda que em 7 (sete)

⁵⁷ Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto da Covid-19 (coronavírus) como uma emergência pública de importância internacional, caracterizando o mais alto nível de alerta, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional (ANVISA, 2009). Em 11 de março de 2020, a infecção pelo coronavírus foi classificada pela OMS como pandemia. Assim, diante do estado de coisas excepcional assistido, uma série de princípios constitucionais passaram a ser flexibilizados em nome da saúde coletiva, direito social a ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco da doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Em vista desta situação, a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, dispôs, sob o teor exaurido da situação calamitosa, acerca das medidas a serem adotadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. No âmbito do Estado do Maranhão, o Decreto nº 35.672, de 19 de março de 2020 declarou o estado de calamidade pública em todo o território estadual, para fins de prevenção e combate à propagação do vírus.

processos não foram extraídos argumentos, tendo em vista a ausência de contestação. Por outro lado, alguns argumentos puderam ser verificados, mesmo diante da ausência desta peça de defesa, quando oriundos principalmente de ofícios expedidos ainda no curso das investigações do Ministério Público, ou de petições diversas, interpostas durante a tramitação judicial. Sendo assim, foram consideradas 38 (trinta e oito) ações coletivas para fins de extração dos argumentos dos demandados.

1) Argumentos fáticos

Os argumentos fáticos foram classificados em 7 (sete) grupos, conforme as frequências de suas aparições nos processos, e distribuídos em ordem decrescente, utilizando-se a seguinte codificação, disposta na tabela abaixo:

- a) Atuação diligente da Administração (realização de fiscalização e outras medidas) (af₁);
- b) Ausência de nexo causal/insuficiência probatória (af₂);
- c) Responsabilidade (exclusiva ou não) de terceiros (af₃);
- d) Ausência/irrelevância/inevitabilidade do dano (af₄);
- e) Insuficiência orçamentária/atuação conforme cronograma de planejamento (af₅);
- f) Incompetência do órgão para efetivação da medida (af₆);
- g) Dificuldades relacionadas ao excesso/complexidade das demandas (af₇).

Tabela 6 – Principais argumentos fáticos dos demandados.

PROCESSO Nº	af ₁	af ₂	af ₃	af ₄	af ₅	af ₆	af ₇
0803279-41.2019.8.10.0001		X	X	X		X	
0813327-59.2019.8.10.0001		X	X				
0813458-34.2019.8.10.0001	X	X		X			
0830163-10.2019.8.10.0001	X		X				
0852531-13.2019.8.10.0001				X			
0865218-56.2018.8.10.0001	X				X		
0818219-74.2020.8.10.0001	X						X
0807190-32.2017.8.10.0001	X	X	X		X	X	X
0807915-21.2017.8.10.0001	X				X		
0849083-03.2017.8.10.0001							
0800396-92.2017.8.10.0001		X				X	
0829623-30.2017.8.10.0001	X		X		X		
0829378-19.2017.8.10.0001	X				X		X
0848607-62.2017.8.10.0001	X	X	X				
0847891-35.2017.8.10.0001	X	X	X				
0807415-52.2017.8.10.0001	X	X		X		X	
0012747-67.2016.8.10.0001		X					
0824002-47.2020.8.10.0001	X	X					X
0836729-72.2019.8.10.0001	X		X				
0819250-37.2017.8.10.0001		X					
0851215-67.2016.8.10.0001	X		X			X	
0836303-60.2019.8.10.0001						X	
0805459-30.2019.8.10.0001		X	X	X			
0802609-08.2016.8.10.0001	X	X	X				
0803297-62.2019.8.10.0001	X	X		X		X	
0815375-25.2018.8.10.0001				X	X		
0033876-65.2015.8.10.0001		X					
0039307-80.2015.8.10.0001		X		X			
0800637-03.2016.8.10.0001			X			X	
0828564-70.2018.8.10.0001	X				X		
0849124-33.2018.8.10.0001					X		
0849135-62.2018.8.10.0001					X		
0847497-91.2018.8.10.0001					X		
0862584-87.2018.8.10.0001	X						X
0866799-77.2016.8.10.0001		X		X			
0824833-95.2020.8.10.0001	X	X	X	X			X
0824818-29.2020.8.10.0001			X	X			
0805919-22.2016.8.10.0001							X

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Muito embora com menores aparições, os argumentos relacionados à insuficiência orçamentária (af₅), incompetência do órgão para a efetivação da medida (af₆) e dificuldades relacionadas ao excesso/complexidade da demanda (af₇) representam as maiores travas burocráticas que o sistema de justiça enfrenta quando se confronta com interesses que permeiam a órbita de resolutividade administrativa. São fatores que apontam para a ausência ou insuficiência de recursos financeiros e técnicos e uma intersetorialidade que não se articula e se comunica de forma ágil e eficaz, perpassando pela análise do modo de agir inerente da Administração Pública.

2) Argumentos normativos

Na análise dos argumentos normativos, verificou-se a referência a dispositivos da Constituição Federal de 1988 em 26 (vinte e seis) processos, ou seja, cerca de 68% (sessenta e oito por cento) das 38 (trinta e oito) ações analisadas.

Dentre as disposições, destaca-se uma maior incidência relativa aos artigos 2º e 18, que tratam, respectivamente, da separação dos poderes e da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, para fins de justificar a não intervenção do Poder Judiciário sobre as matérias ligadas ao Executivo, além de desincumbir-se de atribuições alegadas não serem de sua competência. Também de forte argumentação os artigos 165 e 167, quando utilizados para apontar a importância do orçamento como instrumento de governo e responsabilidade fiscal, possibilitando a previsão dos gastos para fins de planejamento e controle, além de delimitar as prioridades orçamentárias.

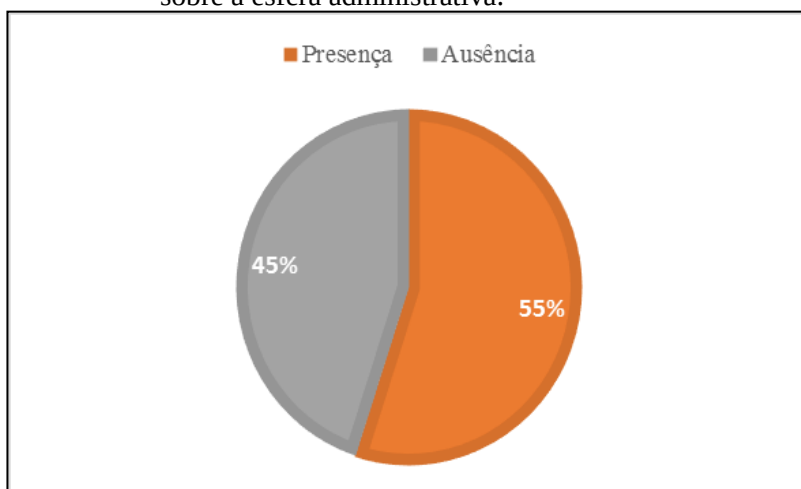
3) Argumentos jurídicos

Assim como se viu em relação ao Ministério Público, aqui também o Superior Tribunal de Justiça demonstrou a maior frequência de aparições dentre as Cortes citadas, estando presente em 17 (dezessete) ações e representando aproximadamente 45% (quarenta e cinco por cento) do seu total.

4) Argumentos axiológicos

Dentre os argumentos de caráter axiológico, observou-se a predominância daqueles que dizem respeito aos potenciais limites à intervenção judicial sobre a esfera administrativa, desenvolvidos ao longo das ações analisadas sob diversas tipologias, tendo sido assim enquadradas menções ao princípio da separação, independência e harmonia entre os poderes; conveniência/oportunidade; discricionariedade administrativa; custo dos direitos; teoria da reserva do possível; ativismo judicial inconstitucional; mérito administrativo e legitimidade democrática, constantes em 21 (vinte e uma) ações, cuja frequência de aparições é ilustrada abaixo:

Gráfico 8 – Percepção acerca do argumento axiológico (demandados): limites à intervenção judicial sobre a esfera administrativa.



Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Com efeito, todas as argumentações dispostas nesta categoria foram utilizadas como principal aparato ideológico justificador da inconformidade de sobreposição de atuação entre os poderes, levando, por conseguinte, ao emblema que se usa para amparar uma ampla autonomia funcional administrativa.

4.3.6 O perfil geral das demandas e da atuação do sistema de justiça do Maranhão

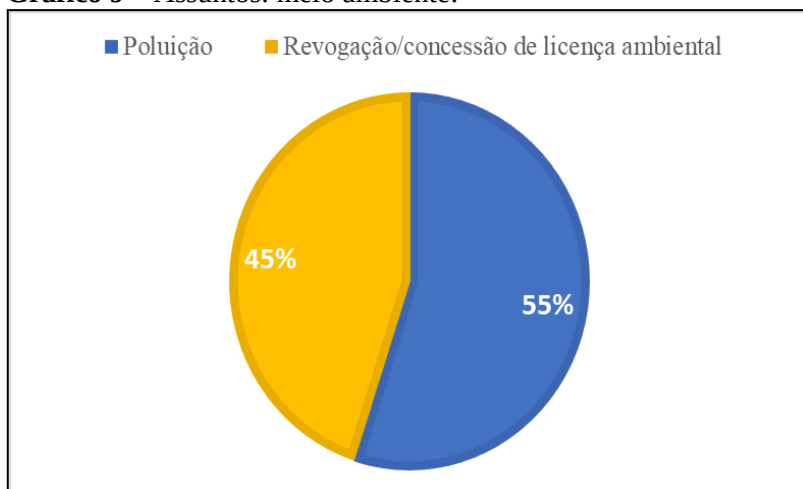
O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº 12, de 14 de fevereiro de 2006, criou o Banco de Soluções do Poder Judiciário, a fim de unificar e classificar os sistemas de informação destinados à melhoria da administração da justiça e da prestação jurisdicional, definindo padrões a serem utilizados, como as tabelas básicas de classificação processual, partes, movimentação e fases processuais, e assuntos (art. 4º, II, “c”).

Sendo assim, a Resolução CNJ nº 46, de 18 de dezembro de 2007, determinou a criação das Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário, ensejando a padronização e uniformização taxonômica e terminológica dos assuntos a serem inseridos nos processos movimentados, dentre outras, pela Justiça Estadual (art. 1º). Neste ínterim, procedeu-se à consulta das tabelas de assuntos disponibilizadas no sítio eletrônico do CNJ: <https://www.cnj.jus.br/>, através dos links de acesso “gestão da justiça”; “gestão processual”; “tabelas processuais unificadas”; “sistema eletrônico de gestão”; “acessar área pública”; “assuntos”. Utilizou-se as nomenclaturas presentes na classificação primária “Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público”, e suas classificações secundárias “Direito Ambiental” e “Ordem Urbanística” (CNJ, 2020a).

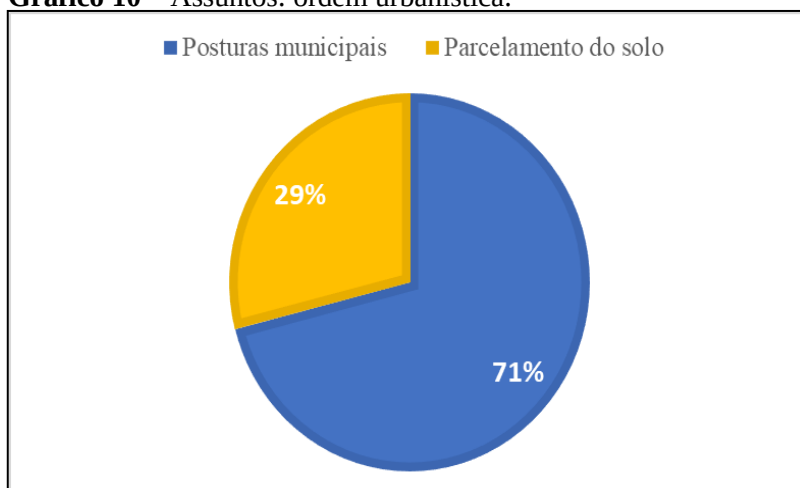
Assim, muito embora em cada processo analisado tenha sido inserido um ou mais assuntos, após a leitura de seu inteiro teor, foi realizada uma reavaliação desta descrição segundo o seu conteúdo, e determinados os assuntos predominantes nas ações coletivas listadas, conforme exposto na tabela 13, constante no Apêndice B, verificando-se processos contendo até quatro assuntos. Foram então verificados 17 (dezesete) processos com assuntos ligados unicamente ao meio ambiente, 18 (dezoito) com assuntos relacionados exclusivamente à ordem urbanística e 10 processos que tratam de ambas as matérias.

Dentre todos os processos com matéria ambiental, a subclassificação “poluição” aparece em maior número, estando presente em 16 (dezesesseis) ações, seguida daquela referente à “revogação/concessão de licença ambiental”, figurando em 13 (treze) ações. Em relação à ordem urbanística, a frequência maior se dá com o assunto “posturas municipais”, aparecendo em 22 (vinte e duas) ações, seguido do “parcelamento do solo”, presente em 9 (nove) ações. Assim, pode-se demonstrar de modo ilustrativo:

Gráfico 9 – Assuntos: meio ambiente.



Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Gráfico 10 – Assuntos: ordem urbanística.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Por outro lado, quando se contrastam os argumentos do Ministério Público, com os argumentos apontados pelos demandados, nota-se que, se por um lado, há uma forte tendência à justificação da intervenção judicial em razão de suscitada omissão/inércia/ineficiência/mora administrativa, por outro lado, a Administração Pública impõe sua argumentação sob a premissa central dos limites que impedem uma transposição em seu âmbito de atuação. A falta de capacidade técnica, que também é questionada pelo órgão ministerial, chega a ser tomada como argumento de defesa dos demandados, quando alegam a complexidade resolutive de determinadas demandas. Soma-se ainda a suficiência de dotação orçamentária, afirmada pelo *Parquet* Estadual, que foi combatida pela Administração em argumento fático contrário, conjugado à necessidade de observância do cronograma de planejamento.

Tais argumentos se mostraram evidentes na análise do processo nº 0807190-32.2017.8.10.0001, cuja ação civil pública, promovida pelo MPE/MA (Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís) em face do Município de São Luís, teve como objeto a omissão municipal referente aos maus tratos sofridos por animais domésticos abandonados na popularmente conhecida “Praça dos gatos”. Neste ponto, o Município alegou a necessidade de ações conjuntas em virtude da complexidade da matéria, tendo apontado a realização de parcerias e tratativas com entidades públicas e privadas, além de reuniões, debates e encontros com órgãos municipais, a fim de equacionar o problema e entregar a solução em tempo razoável. A sentença prolatada pelo juiz da VIDCSL, por outro lado, desconsiderou estes argumentos ao reconhecer a insuficiência das medidas adotadas, em deferimento ao pedido ministerial. O Município, por sua vez, interpôs recurso de apelação, contrarrazoado pelo Ministério Público sob a afirmativa

da essencialidade de insurgência do sistema de justiça em casos desta natureza, conforme o seguinte trecho destacado:

Esclarecida a importância do tema, salienta-se que o Poder Judiciário não pode se quedar inerte ante a dependência da aplicação de políticas públicas e à boa vontade de gestores para efetivação de direitos fundamentais, expressamente previstos na Constituição Federal. A separação dos poderes existe para garantia dos direitos fundamentais e não pode ser utilizada justamente como subsídio para a ausência de sua aplicação.

Em caso contrário, seria muito fácil para o administrador público que estaria sempre a sustentar a tese genérica de que está aplicando recursos públicos em outras áreas, sem nunca especificá-las e olvidando-se de garantir o mínimo existencial previsto na Constituição Federal.

Dessa forma, insurge-se como medida cabível que o Judiciário interfira diretamente na seara financeira do Executivo para alocar recursos em políticas públicas essenciais prestadas de maneira ineficiente (Processo nº 0807190-32.2017.8.10.0001, grifos nosso).

Em termos gerais, o que se denota é que, se o não cumprimento dos deveres constitucionais pela Administração Pública impele o sistema de justiça do Estado do Maranhão a responder neste sentido, notadamente há uma expectativa que circunda sua atuação. Entretanto, não há como este sistema atuar sozinho: qualquer tentativa de “fazer as vezes”, de substituir o poder público demandará ações deste, as quais necessitam sim, de uma boa dose de vontade política, mas também de recursos técnicos, materiais e orçamentários em quantidade suficiente para a efetivação dos interesses coletivos almejados. E estes são justamente os pontos nevrálgicos que permeiam o dissenso acerca da condução das políticas públicas cuja implementação é questionada.

O que pode ocorrer é que argumentos e estratégias passam a ser utilizados como subterfúgios para mascarar aquilo que, em verdade, pode ser traduzido na simples opção pelo não agir. Ora, se o sistema de justiça, que, originalmente, não é detentor das capacidades institucionais propulsoras dos conhecimentos e técnicas necessários para imprimir as melhores soluções para os problemas sociais afetos à órbita administrativa, e esta, que deveria resolver as demandas, sequer presta as informações devidas de forma precisa e célere, como alcançar um ponto satisfativo para o imbróglio? É fato que decisões judiciais destituídas de parâmetros transdisciplinares embaixadores podem soar injustas, irrazoáveis e/ou desproporcionais, de modo a configurar verdadeiro círculo vicioso: o interesse coletivo não adimplido na esfera primária passa a ser reclamado pelo Judiciário, o qual, para manter a dinâmica da sua atuação, necessita de ações estatais.

O encadeamento destes fatores contribui para a dilação do tempo de efetivação dos interesses coletivos e para o incremento da mora na sua entrega para a sociedade. Observou-se

a utilização de pedidos de dilações de prazo para o cumprimento de obrigações diversas, tendo sido enquadrados como estratégias dos demandados, conforme visto na subseção 4.3.5.

Com efeito, um resultado imediato desta inação estatal é a elevação do tempo total para a satisfação do objeto pretendido. Neste ponto, tomando-se como termo inicial o início das investigações do Ministério Público⁵⁸, e como termo final, a última movimentação judicial até então consultada, chegou-se a uma estimativa de 4 (quatro) anos e 7 (sete) meses, calculada por meio de média aritmética simples⁵⁹, havendo caso com duração total de mais de 13 (treze) anos (Processo nº 0800396-92.2017.8.10.0001), consoante exposto na tabela 27, constante no Apêndice B. Em muitos destes casos, verifica-se o risco ou a própria ocorrência de perda do objeto da ação, tornando inócua a determinação judicial específica amparada em obrigação de fazer e/ou não fazer. Como consequência, ante a impossibilidade de reversão ao *status quo*, a sociedade atingida obriga-se a carregar consigo o ônus dos prejuízos, ainda que compensada de forma pecuniária.

Situação relacionada a estes fatos ocorreu no bojo da Ação Civil Pública nº 0819715-12.2018.8.10.0001, que trata da construção irregular do empreendimento imobiliário “Costa do Araçagy Condomínio Clube”, a qual foi efetuada em área pertencente ao Município de São José de Ribamar/MA, através de licenciamento expedido pelo Município de Paço do Lumiar/MA. O Ministério Público Estadual reconheceu prejudicado o pedido de demolição das obras realizadas, em razão do decurso temporal e da segurança jurídica dos adquirentes das unidades residenciais em questão. O juiz da VIDCSL confirmou este entendimento ao proferir a sentença, cujo dispositivo resultou na extinção do processo sem julgamento do mérito, de acordo com o trecho abaixo selecionado:

[...] É fato público e notório que o empreendimento hoje está finalizado e habitado. Deste modo, entendo que deixou de existir qualquer utilidade ao prosseguimento da demanda com julgamento de mérito. Carece o demandante de interesse processual, o qual, segundo o consignado em julgado do Superior Tribunal de Justiça, ‘é o binômio necessidade-adequação; necessidade concreta da atividade jurisdicional e adequação de provimento e procedimento desejados’ (REsp 659139/RS).

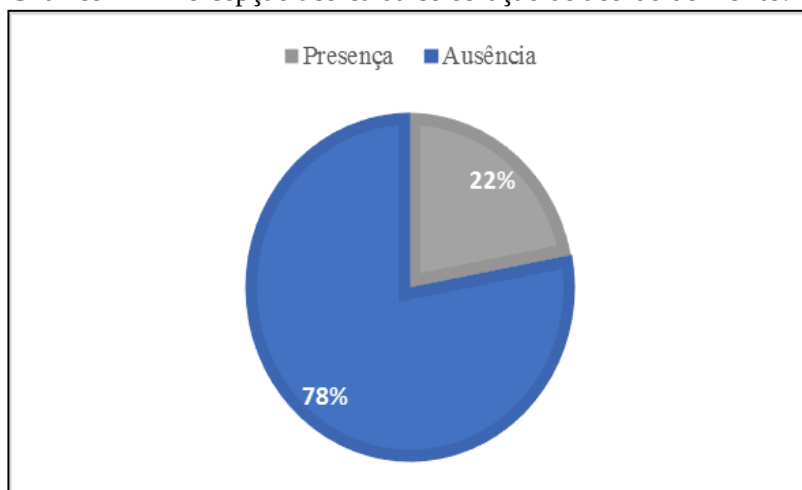
⁵⁸ Somente para os processos iniciados pelo Ministério Público. Nos demais casos, apurou-se apenas o tempo referente à tramitação judicial.

⁵⁹ Advertindo acerca da limitação metodológica da média aritmética para aferição do tempo, o Relatório Justiça em Números 2020 do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) assim dispôs: “A média é fortemente influenciada por valores extremos, por isso pode apresentar distorções quando são resumidos em um único indicador os resultados de informações extremamente heterogêneas. Para que a análise de tempo fosse mais adequada, seria importante recorrer aos quantis, boxplots e curvas de sobrevivência, considerando, por exemplo, o agrupamento de processos semelhantes, segundo classe e assunto, de forma a diminuir a heterogeneidade e a dispersão. Desse modo, seria imprescindível recorrer aos dados de cada processo e não de forma agregada” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020b, p. 178).

Assim, em face da ausência de interesse processual superveniente, impõe-se a extinção do processo sem apreciação do mérito, nos termos do disposto no art. 485, VI, do CPC. (Processo nº 0819715-12.2018.8.10.0001).

De outro norte, percebe-se que uma alternativa que vise a cooperação entre as partes litigantes ainda se mostra incipiente entre as ações analisadas, quando se constata que em apenas 10 (dez) processos houve celebração de acordo de mérito⁶⁰, sendo que em 3 (três) ações houve o cumprimento parcial, em outras 3 (três) não houve o cumprimento do acordo, e em 4 (quatro) ações ainda não haviam sido disponibilizadas informações nos processos a respeito dos cumprimentos. O gráfico abaixo demonstra esta frequência:

Gráfico 11 – Percepção acerca da celebração de acordo de mérito.



Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Diante de uma questionável efetividade na atuação do sistema de justiça maranhense, ocasionada por fatores internos, inerentes às instituições analisadas, e fatores que dizem respeito a outras esferas de poder, uma proposta de negociação das políticas públicas suscitadas pode-se fazer imperiosa, conforme será abordado e discorrido na subseção 6.3.

⁶⁰ Segundo dados do Relatório Justiça em Números 2020 do CNJ, há uma lenta evolução na política de conciliação. Assim, “[...] em 2019, apenas 12,5% de processos foram solucionados via conciliação. Em relação a 2018, houve aumento de apenas 6,3% no número de sentenças homologatórias de acordos [...]. Conforme registrado no presente Relatório, aproximadamente 31,5% de todos os processos que tramitaram no Poder Judiciário foram solucionados” (CNJ, 2020b, p. 6). Ainda, consta que “[...] as sentenças homologatórias de acordo representaram, em 2019, apenas 1,3% do total de processos julgados” (CNJ, 2020b, p. 173).

5 A DIMENSÃO EXTRAJUDICIAL DO SISTEMA DE JUSTIÇA NA PROTEÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA DE INTERESSES COLETIVOS NO MARANHÃO

O presente capítulo tem por escopo a análise da perspectiva extrajudicial de resolução de demandas coletivas em matéria ambiental e urbanística pelo sistema de justiça do Estado do Maranhão, averiguando-se, para tanto, as estratégias e a atuação das 7ª e 8ª Promotorias de Justiça Especializadas, bem como no que se reporta ao Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís.

As funções estratégicas conferidas ao Ministério Público impuseram-lhe uma atuação sintonizada com um conceito amplo de jurisdição, do qual derivam instrumentos de caráter judicial e extrajudicial. O debate em torno destes últimos torna-se promissor, na medida em que ostentam alternativas negociadas e mais flexíveis, em contraponto ao cenário bélico e fatalmente burocratizado que abriga os embates judiciais. Diante da dinâmica da resolutividade ministerial, amparada sob os pilares da cooperação e da alternativa consensual, resta avaliar o bom uso destas ferramentas.

Através dessa proposta de análise da dimensão extrajudicial do sistema de justiça, os indicadores de desempenho da atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão, na proteção dos interesses ao meio ambiente e patrimônio urbanístico, passam então a ser averiguados. O estabelecimento de uma cultura colaborativa, aliado ao princípio da obrigatoriedade do agir ministerial, podem, a rigor, ser a chave para o problema.

5.1 A atuação extrajudicial do Ministério Público

Com elastério no princípio da autonomia funcional e sua inserção no novo perfil constitucional, o campo de importância da discussão afeta à atuação extrajudicial do Ministério Público tem se expandido, notadamente em razão das contestações que circundam o cenário judicial de resolução de conflitos coletivos, e, consequentemente, colocam à prova sua efetividade. No âmbito jurisdicional, há problemas persistentes e de difícil resolução, ou que ensejam soluções mais demoradas e articuladas, indo desde a sobrecarga processual, até as dificuldades técnicas que embaçam a visão prospectiva do sistema de justiça.

Neste ponto, cumpre pontuar que o arsenal de que hoje dispõe o Ministério Público para sua atuação conciliatória e extrajudicial advém, em grande medida, dos atendimentos ao público que eram realizados espontaneamente e de onde eram confeccionados documentos que valeriam como acordos entre as partes. Nota-se que estes atendimentos tiveram a sua

gênese ligada à existência fática, para só então disporem do devido reconhecimento legal e constituírem-se juridicamente como técnica de atuação de âmbito extrajudicial⁶¹. Contudo, diante da crescente complexidade temática das demandas, principalmente quando oriundas de uma multilateralidade subjetiva formada por diferentes comunidades e o Estado, tais atendimentos já não se fizeram suficientes para fins de desbordamento em soluções consensuais (RIBEIRO, 2011). Tornou-se mais do que necessário, portanto, incrementar a munição estratégica do Ministério Público.

Hodiernamente, pode-se dizer que a instituição dispõe de um aparato fundamental e capaz, em tese, de equacionar as demandas sociais, em sintonia ao que se espera de uma ordem jurídica legítima e justa, podendo usufruir de mecanismos próprios, como o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, as audiências públicas e os projetos sociais, compondo, desde medidas preventivas, até estratégias de enfrentamento dos problemas em cooperação com os entes públicos e a coletividade diretamente atingida, em atenção ao que esta pretende enquanto mudança. Muito embora ainda se veja uma tímida e heterogênea atuação neste sentido, “[...] os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros *trabalhadores sociais*, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 190, grifo dos autores).

Neste aporte, com expoente nesta noção de cidadania e democracia poliparticipativa, ganham espaço as coletas de opiniões, no intuito de equacionar pontos de vistas ligados ao mesmo interesse, a fim de escolher a melhor medida, bem como as consultas públicas, cuja importância se avulta quando se abre a oportunidade para o ingresso de informações advindas de especialistas na área objeto do litígio (RIBEIRO, 2011), de forma a enriquecer o material coletado e garantir uma resposta mais efetiva àqueles que são os “clientes” da instituição.

Em linhas gerais, aspectos essenciais relativos às audiências públicas e aos projetos sociais foram percorridos na subseção 3.1, cabendo agora acrescer alguns apontamentos acerca dos compromissos de ajustamento de conduta e das recomendações. Quanto àqueles, em razão da oferta mais numerosa de pontos a serem esclarecidos, bem como por seu vínculo relevante às motivações desta pesquisa, serão abordados de forma autônoma na subseção seguinte. Em relação às recomendações, valem aqui algumas considerações.

⁶¹ O atendimento ao público encontra-se previsto na Resolução CNMP nº 88, de 28 de agosto de 2012, a qual prevê ao membro do Ministério Público, no exercício de suas funções institucionais conferidas pela Constituição Federal, ou de sua atuação em face da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o dever de prestar tais atendimentos sempre que solicitados, em local e horário adequados, e com a finalidade de avaliar as demandas que lhes sejam dirigidas (art. 1º, *caput*).

Regulada por meio da Resolução CNMP nº 164, de 28 de março de 2017, este mecanismo ostenta a natureza de norma jurídica de caráter orientativo, o qual busca nortear um comportamento que pode ser dirigido aos poderes públicos, a fim de assegurar o cumprimento dos seus misteres constitucionais em conformidade aos parâmetros jurídicos estabelecidos. “Nesse caso, o agente violador não celebra um acordo, mas é cientificado da conduta constitucionalmente adequada, para que realize determinada tarefa, supra uma omissão ou deixe de agir de determinado modo” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 213), porém, não sem sofrer as possíveis consequências advindas de eventual inobservância⁶². A recomendação, em verdade, possui um caráter moral que se sobrepõe à ausência do seu caráter vinculante: é uma obrigação de índole moral que gera impulso frente à obrigação jurídica, e tem por desiderato a recomposição do estado de coisas e a restauração da legalidade⁶³.

Muito embora não se possa admitir a vinculação jurídica da recomendação, Pires (2014) destaca alguns efeitos que o documento é capaz de desencadear no manto de resolutividade extrajudicial do Ministério Público, como a formação do entendimento da instituição sobre determinado problema investigado, constituindo verdadeira advertência ao destinatário para o caso de futura interpelação judicial e influenciando na sua argumentação, uma vez já ciente do posicionamento que o órgão considera correto. É dizer que “[...] formulado o ato, fixa-se precedente relevante sobre o entendimento ministerial, devendo o *Parquet* daí por diante considerá-lo em suas decisões, em função dos valores da segurança jurídica e da proteção à confiança” (PIRES, 2014, p. 106).

Com efeito, a oferta ampla de acesso à justiça que o Judiciário pretende garantir, não nega sua importância como sustentáculo do Estado democrático de direito. Por outro lado, a carência cognitiva para as especificidades que margeiam as diretrizes dos interesses coletivos, não deixa de ser um obstáculo quando se pretende analisar a efetiva entrega de respostas sociais. As soluções que se pretende implementar, com efeito, necessitam muitas vezes desprender-se dos padrões tradicionais de atuação do sistema de justiça, tendo em vista a

⁶² Neste sentido, o §1º do art. 11 da Resolução CNMP nº 164/2017 assim adverte: “No intuito de evitar a judicialização e fornecer ao destinatário todas as informações úteis à formação de seu convencimento quanto ao atendimento da recomendação, poderá o órgão do Ministério Público, ao expedir a recomendação, indicar as medidas que entende cabíveis, em tese, no caso de desatendimento da recomendação, desde que incluídas em sua esfera de atribuições” (CNMP, 2017b).

⁶³ Além das audiências públicas o parágrafo único, inciso IV, do art. 27 da Lei nº 8.625/1993, previu a recomendação como providência a ser adotada pelo Ministério Público, no exercício das suas funções institucionais, devendo o documento ser dirigido aos poderes, órgãos e entidades públicos, bem como aos concessionários, permissionários e delegados de serviços públicos, “[...] requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito” (BRASIL, 1993b).

complexa carga temática que envolve as contemporâneas mazelas sociais, as quais “[...] estão longe de ter solução em um único e salvador ato jurídico, seja uma medida liminar, uma sentença, uma lei ou qualquer outro ato reconhecidamente relevante no sistema jurídico” (PIRES, 2014, p. 151).

Neste prumo, A Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, ao dispor sobre a Política Nacional de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público, levou em consideração diversos pontos, como a necessidade de estender a noção de acesso à justiça, através da adoção de meios autocompositivos, passíveis de estimular o incremento de uma já semeada cultura de pacificação, participação, diálogo e consenso, fazendo-se necessário, para tanto, o aperfeiçoamento dos métodos existentes, os quais envolvam a prevenção e a redução da litigiosidade, a satisfação e o empoderamento social e o estímulo ao consenso, visando resoluções mais céleres, justas, efetivas e implementáveis.

Nesta linha, o parágrafo único do art. 1º da Resolução previu a necessária implementação ministerial de mecanismos de autocomposição, além do atendimento e orientação à população sobre o recurso a estes mecanismos, dentre os quais se destaca a negociação, direcionada para a resolução de conflitos em que o Ministério Público figure “[...] como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, da CR/1988)” (art. 8º, *caput*) (CNMP, 2014), verificando-se aí a essencialidade da incorporação desta dinâmica extrajudicial no cenário das controvérsias que envolvam interesses coletivos de relevância social e representatividade destinada ao membro do *Parquet*.

De outro lado, para o encaminhamento à consolidação de uma política conciliatória que preze pela eficiência e qualidade do serviço social demandado, priorizando a máxima satisfação popular, a formação e o treinamento dos membros ministeriais para lidar com as possíveis estratégias faz-se crucial, bem assim o acompanhamento estatístico dos avanços, o estabelecimento de metas e a revisão periódica dos programas e ações inseridos neste âmbito de atuação (art. 2º). É nesta feita que as unidades ministeriais devem buscar implementar, manter e aperfeiçoar as ações direcionadas ao cumprimento da política e suas metas, promovendo a capacitação, treinamento e atualização permanente dos membros e servidores, além de promover a realização de convênios e parcerias destinadas a contribuir para o alcance das finalidades públicas reclamadas⁶⁴ (art. 7º, I a IV). Este cenário de planejamento estratégico

⁶⁴ Na linha desta proposta, o art. 18 da Resolução CNMP nº 118/2014 previu que “[...] os membros e servidores do Ministério Público serão capacitados pelas Escolas do Ministério Público, diretamente ou em parceria com a Escola Nacional de Mediação e de Conciliação (ENAM), da Secretaria de Reforma do Judiciário do

deve também contemplar a efetiva preparação e estruturação dos membros e da instituição em si para lidar com demandas multidisciplinares, as quais desafiam a sua lógica procedimental e evocam a necessidade de um assessoramento técnico capaz de propiciar um olhar mais sensível para os variados contornos que passam a ser aduzidos. Neste sentido:

A complexidade e a interdisciplinaridade que caracterizam tais temas devem despertar na instituição dois alertas fundamentais, os quais devem passar a compor a pauta do planejamento estratégico institucional: a estruturação dos órgãos da instituição, com a contratação de profissionais que possam assessorar os membros da instituição no tratamento dos temas interdisciplinares mencionados; e a adequada formação do membro do Ministério Público, que deve receber aperfeiçoamento, com vistas ao enfrentamento ponderado e seguro dos temas variados que lhe são submetidos. [...]. O caráter complexo da sociedade atual e de seus problemas leva à necessidade de se aparelharem os órgãos e agentes de uma estruturação e uma formação marcadamente interdisciplinar, de modo a potencializar suas capacidades institucionais e pessoais de enfrentamento e solução adequada das situações (PIRES, 2014, p. 153-154).

Diante de todo este arcabouço conferido à nova dinâmica ministerial, a construção pedagógica de uma consciência coletiva passa a estar voltada ao tratamento efetivo das políticas públicas, constituindo “[...] verdadeira revolução provocada no exercício da atividade-fim, de modo a permitir o efetivo acompanhamento da tutela de direitos pela via das políticas públicas de interesse da sociedade” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 200). Não sem maiores propósitos foi a previsão estatuída nos §§ 2º e 3º do art. 3º do Código de Processo Civil de 2015, os quais servem de alerta para a necessidade de formação de um protagonismo no sistema de justiça visando à solução consensual dos conflitos⁶⁵.

Dentro desta proposta, a Portaria Interinstitucional nº 1.186, de 02 de julho de 2014, subscrita pelo Ministro de Estado da Justiça, pelo Advogado-Geral da União, Ministro de Estado da Previdência Social e Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, tratou de instituir a estratégia de não judicialização (ENAJUD), levando em consideração as dificuldades vivenciadas pelo Poder Judiciário na efetivação dos direitos fundamentais em tempo razoável, tendo em vista o assolamento processual, bem como a existência de meios alternativos com potencial para prevenir e reduzir os litígios, além de imprimir uma cultura

Ministério da Justiça, ou com outras escolas credenciadas junto ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público, para que realizem sessões de negociação, conciliação, mediação e práticas restaurativas, podendo fazê-lo por meio de parcerias com outras instituições especializadas” (CNMP, 2014).

⁶⁵ Art. 3º [...].

[...].

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 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 (BRASIL, 2015a).

mais comunicativa, educativa, participativa e integrada com a sociedade⁶⁶. A ENAJUD encontra-se atualmente em fase de reformulação, tendo sido sucedida pela Estratégia Nacional de Promoção de Políticas de Justiça (EJUS), instituída pela Portaria nº 864, de 28 de novembro de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Dando sequência à proposta de articulação interinstitucional, a EJUS vai além do escopo da desjudicialização, buscando a consagração do tripé formado pela modernização e aperfeiçoamento do sistema de justiça, democratização do acesso à justiça e promoção da cidadania. Dentre seus princípios informadores, o diálogo e a interlocução interinstitucional ganham destaque (arts. 2º e 3º, I e II).

O fundamento basilar de agregação social que norteia o diâmetro de resolução consensual dos conflitos é levado para a seara coletiva, buscando assim contrapor a atuação cooperativa àquela de caráter competitivo, em consonância a uma postura colaborativa, longe das instabilidades que acompanham as decisões advindas dos aguerridos e infundáveis embates judicializados. É desta forma que se entende o modelo de atuação resolutivo do Ministério Público, que se destaca pela utilização da dinâmica extrajudicial, materializada por meio de seus mecanismos consensuais, em oposição ao tradicional modelo demandista (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019). Resta claro, portanto, que

[...] a opção do Estado em instrumentalizar o Ministério Público na tutela de interesses de massa com ferramentas próprias de soluções de litígios foi, em grande medida, pela busca de uma alternativa a essa morosidade e burocracia do sistema judicial (RIBEIRO, 2011, p. 54).

No mesmo passo, a postura reativa do Ministério, orientada por um agir burocrático e indiferente às complexidades postuladas, torna-se insuficiente diante da necessidade de uma atuação mais proativa e dinâmica, pautada no enfrentamento das causas dos problemas

⁶⁶ Outros documentos se destacam sob a proposta de uma atuação ministerial resolutiva que priorize a prevenção e redução de litígios, dentre eles: 1) a Carta de Brasília, de 22 de setembro de 2016, assinada pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias das unidades do Ministério Público, contendo considerandos e diretrizes voltados à modernização do controle da atividade extrajudicial, visando superar o modelo de atuação meramente formal e taxativo, com prioridade para as demandas de tutela coletiva; 2) a Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro; 3) a Recomendação CNMP nº 57, de 05 de julho de 2017, que dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais e fomenta a extensão da prática do diálogo para além da primeira instância; 4) a Resolução CNMP nº 179, de 26 de julho de 2017, que disciplina a tomada do termo de ajustamento de conduta no âmbito do Ministério Público; 5) a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018 (Recomendação de Maceió), que dispõe, dentre outros aspectos, sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro; e 6) a Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 02, de 21 de junho de 2018, cujos parâmetros visam avaliar a qualidade da atuação ministerial para além do perfil demandista, voltando os olhos para o modelo resolutivo e sua conformação à dinâmica extrajudicial.

sociais, no seu combate preventivo. Esta posição antecipatória, ao alterar o foco de atuação ministerial, passa a privilegiar “[...] não só o chamado escopo jurídico do processo, mas também os escopos político e social de sua atuação” (PIRES, 2014, p. 89).

Essa tônica é também contemplada na Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018. Com o propósito voltado à estipulação de parâmetros orientadores da resolutividade e qualidade da atuação dos membros do Ministério Público, seu texto busca priorizar a resolução extrajudicial dos conflitos, sempre que esta via se mostrar propensa a uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de corresponder satisfatoriamente às expectativas sociais. Desta forma, para os fins de diminuição da litigiosidade, a alternativa extrajudicial deve apresentar vantagens factíveis quando comparada à adjudicação judicial, mostrando-se mais adequada, justa e razoável, de maneira que os acordos celebrados não sejam objeto de qualquer discriminação entre os membros do grupo em situação semelhante, contemplando-se a dimensão dos direitos fundamentais envolvidos e certificando-se de que proporcionam a efetiva proteção aos interesses coletivos pertencentes à sociedade atingida. O acordo deve ainda prever todas as medidas preventivas, ressarcitórias e repressivas que se fizerem necessárias, além de possíveis prognósticos sobre os efeitos futuros a curto, médio e longo prazo, considerando-se ainda os argumentos favoráveis e contrários à sua celebração. Destaca-se ainda a necessidade de se atentar para a eventual ocorrência de colusão ou fraude na proposta do acordo, além de serem consideradas a complexidade, os custos e a duração provável e aproximada do processo coletivo, a fim de se perquirir sua desvantagem sobre a alternativa negociada⁶⁷ (art. 13).

Como se percebe, existe uma forte tendência em registrar documentalmente esse impulso do novo modelo resolutivo que se projeta e que tende a prever mecanismos extrajudiciais. Importa destacar, contudo, que uma mudança cultural no seio da instituição ainda se mostra imprescindível, fazendo com que o império das decisões ceda espaço para a interpretação dialogada e negociada da norma jurídica, possibilitando o manejo das condições casuísticas conforme as circunstâncias pautadas. Assim, “[...] na sua atuação extrajudicial, como grande intermediador e pacificador da conflituosidade social, o Ministério Público assume função social pedagógica: com a educação da coletividade para o exercício da cidadania e das organizações sociais” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 297). Nesta mesma perspectiva:

⁶⁷ Neste rumo, o art. 16 da Resolução CNMP nº 118/2014 dispôs acerca da possibilidade do “[...] membro do Ministério Público, em qualquer fase da investigação ou durante o processo, celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais” (CNMP, 2014, p. 8).

Se desde o início da década de 1980 o Ministério Público tem tentado assumir para si o papel de mediador de conflituosidade de massa, é fato também que, mesmo entre os órgãos de execução com atribuições específicas em áreas nas quais essa mediação seria mais eficaz que a busca de uma solução judicial, ainda existe muita resistência no manejo das soluções concertadas, seja pela cultura do demandismo, seja pela raiz acusatória da instituição, seja pelo voluntarismo político presente em parcela da instituição, que acaba por priorizar a busca pela sanção em detrimento da garantia dos direitos dos cidadãos e dos grupos (RIBEIRO, 2011, p. 56).

As concausas que põem em xeque a efetividade da tutela jurisdicional dos interesses coletivos convergem no sentido de pôr em realce a cadência estruturante dos obstáculos que limitam a fluência na implantação das políticas públicas relacionadas. É quando, nos dizeres de Almeida, Alvarenga e Costa (2019), a utilização das vias judiciais acaba desvirtuando o próprio remédio e impedindo a cura eficaz da doença. Isso se manifesta nitidamente nas demandas ambientais, onde a irrelevância acerca da perquirição da culpa (caráter *proptem rem* da obrigação) torna ainda mais latente a vantajosidade das medidas conciliatórias, haja vista que a extensão temporal de uma ação judicial, quando já provada a existência do nexo causal entre o dano material e a conduta humana, apenas serviria para prolongar inocuamente uma discussão, fazendo perder-se de vista o objeto pretendido e evidenciando o anacronismo do modelo jurisdicional, já que, em paralelo, “[...] mais importante do que sancionar é garantir o bem da vida objeto do controle” (RIBEIRO, 2011, p. 135).

Negociar, portanto, parece ser a chave de qualquer ajustamento de conduta. Ao Ministério Público não é lícito abrir mão dessa poderosa ferramenta, onde a solução burocrática do judiciário é afastada para dar lugar a uma solução retórica, que, principalmente em questão ligadas aos interesses metaindividuais, será capaz de considerar os fatores adjacentes às questões, bem como calcular o impacto de cada uma das decisões tomadas, até que se chegue à que melhor se ajusta aos interesses de todos (RIBEIRO, 2011, p. 147).

Com efeito, no âmbito extrajudicial, a promoção do inquérito civil presidido pelo membro ministerial, visando colher elementos probatórios em número suficiente para a formação da convicção, deve ser acompanhada de uma série de ferramentas que tem por condão o aclaramento dos fatos e a extração das informações pertinentes e necessárias (art. 8º, §1º/LACP; art. 6º, §2º e ss./Resolução CNMP nº 23/2007). A instrução cresce em importância por meio das requisições de documentos relacionados à matéria objeto da investigação, da oitiva de pessoas cujas informações extraídas possam sobrelevar o convencimento a ser formado, além dos laudos periciais, fazendo com que o inquérito civil seja concebido como uma “[...] verdadeira arena extrajudicial de solução de conflito” (RIBEIRO, 2011, p. 135). Nota-se, ao final, que “[...] é no âmbito do inquérito civil que é dado ao membro do

Ministério Público desempenhar ampla investigação de temas sociais, buscando soluções consensuais adequadas, as quais, no mais das vezes, não são encontradas no ambiente do processo judicial” (PIRES, 2014, p. 98).

Um ponto determinante e que merece ser alvo de maior exploração pelos membros ministeriais é a inexistência dos rigorosos limites objetivos e subjetivos em sua atuação extrajudicial, denotando uma flexibilização na utilização dos instrumentos que lhes são dispostos. Há, em verdade, uma abertura criativa para o desenvolvimento de estratégias que tenham por desiderato a conformação administrativa às finalidades do Estado de direito, o que demonstra ser uma diferença substancial em relação ao âmbito de atuação do Poder Judiciário, o qual, em que pesem as considerações acerca de posturas mais maleáveis e desapegadas do formalismo da lei, encontra-se fatalmente vinculado aos limites causais indicados pelos elementos da ação⁶⁸. Estes elementos, por seu turno, “[...] restringem o comando judicial à imposição de obrigações às pessoas indicadas pelo autor (partes), à apreciação de fatos devidamente alegados pelas partes (causa de pedir) e à definição e delimitação das obrigações impostas conforme determinadas também pelo autor (pedido)” (PIRES, 2014, p. 120), influenciando consecutivamente no manejo do aparato capaz de subsidiar as instituições para o melhor enfrentamento das demandas. Partindo desta compreensão, Pires (2014, p. 122-123) destaca as seguintes possibilidades que permeiam e dinamizam a órbita da atuação extrajudicial do Ministério Público:

- a coleta de elementos de prova variados, não necessariamente submetidos aos requisitos judiciais de produção de provas e, ainda assim, dotados de fé pública e razoável confiabilidade;
- a consulta a ser feita pelo membro do Ministério Público a diversas e renomadas instituições reconhecidas na área de conhecimento de que se cuida, numa espécie de reprodução do instituto processual do *amicus curiae*, de maneira quase que irrestrita;
- a ampla participação social no desenvolvimento e no próprio controle do procedimento, o que se dá por sua intrínseca publicidade e ainda por vias como as das representações, petições, audiências públicas e atendimento ao público;
- a flexibilidade de propostas e medidas a serem adotadas no inquérito civil, tais como as recomendações e os compromissos de ajustamento de conduta, especialmente pela inexistência dos limites objetivos e subjetivos existentes no processo judicial e dos ritos procedimentais inafastáveis;
- a possibilidade de se considerar no âmbito do inquérito civil e na definição das medidas propostas informações de caráter geral ou global, notadamente aquelas relativas à qualidade dos serviços públicos, às limitações orçamentárias existentes, às outras medidas eventualmente adotadas pelo Poder Público em sentido positivo em casos análogos etc.

⁶⁸ Entretanto, valem aqui as considerações feitas acerca da politização e ativismo exercido pelo Ministério Público, as quais foram objeto de discussão na subseção 3.1.

Muito já se debateu acerca da inação estatal como causa motriz da expansão do sistema judicial na atividade administrativa, gerando, por conseguinte, uma expectativa social de resolatividade das demandas. É neste ponto que se entende que o Ministério Público, investido do princípio da obrigatoriedade, quando ciente da ocorrência de fatos passíveis de ensejar sua atuação, ainda que preliminar, não deve utilizar a autonomia funcional como argumento de primeira ordem, transformando-a em sinônimo de arbítrio, em proximidade a uma “carta em branco” (RIBEIRO, 2011, p. 125) atribuída ao ente ministerial. Tal pensamento torna-se responsável por desfragmentar as funções do sistema de justiça, tornando letra morta todo o aparato extrajudicial que foi conferido à instituição, como ferramenta de grande valia na condução “mais simplificada” dos litígios coletivos. E mais: a inércia infundada do sistema judicial pode acabar se tornando verdadeira aliada da inércia administrativa, em negação profunda aos interesses a serem protegidos. Em última análise, se o Ministério Público exerce funções estratégicas no Estado, visando resguardar valores socialmente relevantes, o princípio da independência funcional aparece mais como uma garantia voltada para os cidadãos, do que propriamente para os membros da instituição (RIBEIRO, 2011). É o próprio resultado reflexivo do princípio da indisponibilidade do interesse público quando aplicado à seara ministerial.

Se o ativismo em excesso é veneno, conforme foi visto na subseção 3.1, não se pode esperar que uma postura inativa traga respostas à sociedade. Neste meio termo, importante considerar que as investidas extrajudiciais conferidas ao *Parquet* não são capazes de garantir, por si sós, a satisfação do bem jurídico pretendido se não houver, de fato, uma atitude colaborativa entre as partes, a qual influi diretamente no real desejo de equacionar a demanda de forma efetiva:

Essa participação das partes envolvidas no inquérito na colheita de elementos, principalmente quando se trata de questões periciais, é relevantíssima, em especial pelo fato de, alguns Ministérios Públicos não contarem com um corpo de órgãos auxiliares periciais devidamente instalados, o que gera a dependência do órgão de execução de peritos externos e, portanto, pode a instituição, que é uma, chegar a conclusões díspares para situações absolutamente similares (RIBEIRO, 2011, p. 136).

Esta perspectiva culmina na percepção que pode ser auferida da resolatividade extrajudicial do Ministério Público: ora, se não existe cooperação voltada à apuração dos fatos, certamente também não haverá vontade conjunta de resolver a demanda pelos meios consensuais. Daí que a atuação extrajudicial do *Parquet*, desvirtuando-se de sua finalidade precípua de garante do bem jurídico de interesse coletivo, transforma-se em mera etapa onde

se buscam elementos para o ajuizamento da ação civil pública. Por certo, “[...] a *praxis* do Ministério Público, que outrora se deu grandemente no âmbito judicial, já não pode se ver reduzida a tal ambiente, limitada à função de mero condutor de demandas ao Poder Judiciário, demandas estas sempre fundadas em prévias disposições do legislador” (PIRES, 2014, p. 88).

Quando se leva esta compreensão para a análise da efetividade dos mecanismos extrajudiciais de que dispõe o Ministério Público, verifica-se que estes se encontram investidos do elemento da consensualidade, ou seja, para a plena satisfação dos direitos constitucionais albergados pelo ordenamento jurídico, há que se ter a manifestação livre da Administração Pública, não se cogitando aí a imposição unilateral dos deveres estatais, mas sim, uma convergência de vontades. Portanto, a efetiva e satisfatória resolução extrajudicial das demandas coletivas, além de ensejar um viés incisivo do órgão ministerial, necessita sobremaneira de um *animus* da Administração, possibilitando que esta cumpra, voluntariamente, nos termos e medidas avençadas, os deveres constitucionais dos quais estaria incumbida em sua esfera de atuação originária. É o que deve ocorrer na celebração dos termos de ajustamento de conduta.

5.2 O compromisso (ou Termo) de ajustamento de conduta

O art. 5º, §6º da LACP, acrescentado pelo art. 113 do CDC, contempla a instrumentalização do compromisso de ajustamento de conduta, descrevendo-o como o acordo firmado entre os legitimados ativos para a propositura da ação coletiva e o causador do dano, onde este se compromete a conformar sua conduta aos patamares legais, sob pena de sofrer as cominações impostas. Precisamente em relação ao âmbito de atuação extrajudicial Ministério Público, a Resolução CNMP nº 23, de 17 de setembro de 2007, também imputou ao órgão a possibilidade de celebração do instrumento nos casos previstos em lei, tendo em vista a reparação do dano, a adequação da conduta lesiva aos moldes legais/normativos, além da compensação e/ou indenização nos casos de consumação e irreversibilidade dos danos (art. 14).

Por se tratar de um compromisso estipulado a termo, difundiu-se a nomenclatura “Termo de Ajustamento de Conduta” (TAC), o qual, segundo Almeida, Alvarenga e Costa (2019, p. 212) configura verdadeiro negócio jurídico, permitindo “[...] o controle a posteriori da constitucionalidade pela via incidental, não apenas impondo⁶⁹ ao agente a adequação de

⁶⁹ Retomam-se aqui as ressalvas quanto à característica da consensualidade do termo de ajustamento de conduta, permitindo-se então uma crítica pela infelicidade na utilização do verbo “impor” pelos autores citados.

sua conduta ao ordenamento jurídico vigente, mas também estabelecendo sanções para a hipótese de descumprimento”⁷⁰.

O caráter compromissório do TAC levanta pontos de debate em relação à sua possível natureza transacional e o objetivo de proteção a interesses coletivos, situados sob o âmbito da indisponibilidade e, portanto, *a priori*, impassíveis de sofrerem transação. Segundo Mazzilli (2019), o que o sistema de tutela coletiva veda é a negociação do conteúdo material da controvérsia, o que de fato implicaria em renúncia de direitos, no todo ou em parte. Nada obsta, porém, que se permitam concessões sobre o conteúdo processual, a forma de cumprimento da obrigação pactuada. Assim, ao invés de ajuizar a ACP, estipula-se um acordo entre as partes, e caso a ação já tenha sido ajuizada, a mesma é extinta.

Sob este aspecto, Santos C. C. (2004) afirma a existência de transação, embora pondere que as concessões havidas não resultam em renúncia de parte alguma do interesse coletivo invocado, sendo esta uma condição *sine qua non* do ajuste, o qual deve compreender todas as obrigações capazes de recompor o bem lesado e/ou cessar a atividade lesiva. De modo diverso, entende Mazzilli (2019) que, por versar exatamente sobre o conteúdo material da lide, não se admite transação que atinja os interesses coletivos, visto que os seus representantes legitimados não defendem interesse próprio, cuja titularidade vem em nome de toda a coletividade que espera pela medida que melhor satisfaça suas expectativas.

Entretanto, fato é que razões de ordem prática têm atenuado o rigor acerca da indisponibilidade dos interesses coletivos, principalmente quando se confronta a discricionariedade administrativa como princípio que justifica a adoção da melhor técnica por parte do gestor⁷¹, aquela que melhor atenderá às vozes sociais⁷². Segmenta-se assim a utilização de critérios pautados na razoabilidade, a fim de sustentar possíveis transigências dos bens em conflito, o que motiva sobremaneira a destinação de ampla e prévia publicidade ao TAC, “[...] seja porque o interesse material neles objetivado é transindividual, seja porque há vários colegitimados para a tutela desses interesses” (MAZZILLI, 2019, p. 519). É neste

⁷⁰ A multa, caso não esteja prevista expressamente no TAC, pode ser fixada pelo juiz em caso de não cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, bem como a data a partir da qual será devida, nos termos dispostos no art. 814 do CPC.

⁷¹ Por outro lado, em se tratando de contração de obrigações oriundas de TAC's, muito embora haja limites impostos ao administrador enquanto simples gestor da coisa pública, a Súmula nº 279 do STJ admitiu ser cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública.

⁷² Neste sentido, é o que se confere de parte do teor do Informativo nº 273 do STF: “Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tendo disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse” (BRASIL, 2002).

ponto que convém afirmar que “[...] a indisponibilidade não pode implicar em presunção [absoluta] de inegociabilidade” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 250).

O que não se admite, com efeito, é que a mitigação dessa indisponibilidade conduza à impunidade dos transgressores de interesses coletivos, ferindo princípios constitucionais-administrativos, como a moralidade, ao que se impõe uma flexibilização moderada dentro do sistema de tutela coletiva. Partindo desta compreensão, a essência do TAC passa a ser tomada como uma garantia mínima para a coletividade, na medida em que “[...] acaso insatisfeitos, poderão os legítimos interessados impugná-la nos próprios autos em que celebrada [...], ou recusá-la por meio de ações individuais (*exceptio male gesti processus*)” (MAZZILLI, 2019, p. 499), não excluindo ainda a possibilidade de execução do compromisso pelos demais colegitimados⁷³, cujos direitos individuais não se prejudicam pela transação firmada, devendo ser considerados em cada caso.

Isso significa que, em decorrência da necessidade de se preservar o amplo acesso jurisdicional de quem tem o seu direito violado, a limitação máxima a interesse coletivo não constitui a natureza do TAC, de maneira que, se aquela garantia mínima firmada não se mostrar satisfatória, podem os indivíduos ou os representantes legítimos postular a amplitude ou mudança do seu objeto, não se falando aqui em qualquer mácula ao princípio da segurança jurídica, mesmo porque, diversamente dos efeitos *erga omnes* que podem advir da coisa julgada oriunda da sentença de mérito, a transação vincula somente as partes em litígio. Com todo efeito, “[...] seria inconstitucional que um legitimado ativo ao processo coletivo estipulasse extrajudicialmente um limite de responsabilidade material em favor daquele que causou danos a interesses transindividuais, dos quais o órgão público não é sequer titular” (MAZZILLI, 2019, p. 520).

Com isso, permite-se que o objeto do TAC possa ser firmado sob a previsão de quaisquer obrigações, diversas daquelas de fazer ou não fazer, já que não invalida uma possível postulação futura. Por outro lado, conforme orienta Mazzilli (2019, p. 516), “[...] para que o título possa permitir execução forçada, é indispensável que nesse ajuste se

⁷³ Visando à unificação das informações, a fim de possibilitar maior controle social acerca dos compromissos de ajustamento de conduta existentes, a Resolução conjunta CNJ/CNMP nº 2, de 21 de junho de 2011, instituiu os cadastros nacionais de informações de ações coletivas, inquéritos e termos de ajustamento de conduta, cujo conteúdo é transmitido conforme prescreve o art. 8º da Resolução nº 179/2017 do CNMP, nos seguintes termos: “No mesmo prazo mencionado no artigo anterior, o Órgão Superior providenciará o encaminhamento ao Conselho Nacional do Ministério Público de cópia eletrônica do inteiro teor do compromisso de ajustamento de conduta para alimentação do Portal de Direitos Coletivos, conforme disposto na Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 2, de 21 de junho de 2011, que institui os cadastros nacionais de informações de ações coletivas, inquéritos e termos de ajustamento de conduta” (CNMP, 2017c, p. 5).

reconheça uma obrigação líquida e exigível, isto é, que seja certa, em sua existência, e determinada, em seu objeto”⁷⁴.

Neste sentido, a Resolução do CNMP nº 179, de 26 de julho de 2017, que buscou regulamentar a aplicação do TAC no âmbito do Ministério Público, considerou o ajuste como um instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, além de outros interesses afetos às funções institucionais do *Parquet*⁷⁵, o que significa insculpi-lo como garantia fundamental de acesso à justiça, cuja amplitude do seu objeto denota o caráter meramente exemplificativo, à luz do que se extrai da cláusula aberta dos direitos e garantias constitucionais fundamentais (art. 5º, §2º/CF), impedindo a assunção de restrições que comprometam o princípio da proibição do retrocesso social (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019).

A determinação torna-se ainda mais clara quando, através do §1º do art. 1º, a Resolução prevê que o Ministério Público, uma vez que não detém a qualidade de titular dos direitos pactuados no TAC, não pode fazer concessões que resultem na renúncia de interesses coletivos, de modo que a negociação deve se limitar à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das condições que perfaçam a adequação e necessidade das obrigações propostas, mormente no tocante ao modo, tempo e lugar de seu cumprimento, além da mitigação, compensação e indenização daqueles danos que possam ser recuperados.

Em relação à legitimidade para a celebração do TAC, o elemento de categorização é a presença do interesse público. Assim, todas as pessoas de direito público interno (Ministério Público⁷⁶, União, Estados, Municípios, Distrito Federal e órgãos públicos) e os integrantes da administração indireta com personalidade jurídica de direito público (autarquias e fundações) têm autoridade para compor os litígios coletivos de forma negociada, uma vez que representam o Estado em seu sentido lato, tendo por escopo a prática de serviços voltados aos fins sociais. De outro norte, quando se tratam de entes da administração indireta com personalidade jurídica de direito privado (empresas públicas e sociedades de economia mista), somente aqueles que se destinem à prestação ou exploração de serviço público podem firmar compromissos de ajustamento. É que uma vez investidos na qualidade de exploradores de atividade econômica, estes entes equiparam-se às empresas privadas e estimulam a confusão

⁷⁴ Cf. art. 783 do CPC.

⁷⁵ Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração (CNMP, 2017c, p. 2).

⁷⁶ Segundo a teoria da organicidade, O Ministério Público também compõe o Estado, não sendo seu mero representante: o Ministério Público é o Estado.

de interesses, faltando-lhes idoneidade e isenção para a defesa da coletividade, atuando sob possíveis práticas anti-isonômicas (MAZZILLI, 2019).

O compromisso de ajustamento de conduta, negócio jurídico bilateral e consensual, possui natureza jurídica de título executivo extrajudicial, nos moldes cominados no §6º do art. 5º da LACP⁷⁷. Assim, “[...] a regulamentação deixa claro que o TAC é mecanismo que deve ser construído no âmbito de uma negociação legítima, não se tratando de uma imposição arbitrária por parte dos órgãos públicos legitimados para esse fim” (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 248). Entretanto, dizer que o TAC é ato bilateral não acarreta outorga de concessões ao órgão tomador do ajuste. Este, em verdade, a nada se compromete; a não propositura da ação de conhecimento mostra-se como simples consequência da ausência de interesse processual, quando já há um título extrajudicial a ser executado (MAZZILLI, 2019).

Ainda, como consectário da garantia mínima dos interesses protegidos pelo TAC, é de se ressaltar que a existência do título executivo extrajudicial também não implica, por si só, na carência da ação. Neste caso, quando o instrumento referendado cuida apenas parcialmente dos interesses presentes no inquérito civil instaurado pelo Ministério Público, deve este inquérito permanecer aberto em seu restante, a fim de prosseguir com as investigações dos problemas pendentes e acompanhar o cumprimento das obrigações firmadas (MAZZILLI, 2019). É o sentido extraído do art. 2º da Resolução nº 179/2017 do CNMP, quando prevê a adoção de medidas provisórias ou parciais pelo órgão ministerial tomador do ajuste, com continuidade da investigação sobre os demais aspectos da questão, salvo situação excepcional que demande arquivamento fundamentado.

5.3 As estratégias e a atuação das promotorias especializadas de proteção ao meio ambiente, urbanismo e patrimônio cultural de São Luís

Pautando-se no difundido modelo de resolutividade e proatividade, passou-se a defender a publicização de um Ministério Público de resultados, tendo por finalidade última a oferta de transparência na gestão, facilitando as medidas de controle social. Os objetivos estratégicos devem propor o alinhamento de metas quantitativas e qualitativas, capazes de formular um cenário onde sejam previstas e equacionadas as soluções para os problemas que

⁷⁷ No mesmo teor, é o inciso IV do art. 784 do CPC, que situa como título executivo extrajudicial “[...] o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal” (BRASIL, 2015a).

mais assolam a instituição. Dentro desta perspectiva, a medida de efetividade do Ministério Público tende a ser avaliada por meio de estratégias e de uma atuação que conduza à ampliação da sua legitimação social e de seu papel constitucional de garante dos direitos fundamentais.

Desta forma, para o fiel cumprimento da proposta de transformação da realidade, o estabelecimento de indicadores de desempenho configura um critério fundamental para aferição das boas práticas institucionais, nos termos das diretrizes apontadas na Carta de Brasília, tanto aquelas de cunho estrutural, quanto as direcionadas aos membros e aos órgãos correicionais, estes caracterizados como avaliadores da atuação resolutiva do Ministério Público e responsáveis pela elaboração de diagnósticos e prognósticos das atividades da instituição.

Neste panorama, o parâmetro basilar para aferição da máxima efetividade do Ministério Público, na proteção de interesses para os quais é legitimado, passa a ser previsto como a utilização regular e adequada dos instrumentos jurídicos que lhes sejam disponibilizados, por meio dos quais se permite extrair dados acerca da melhoria dos indicadores sociais que se relacionem com a respectiva área de atuação do órgão ministerial. Inserida nesta dinâmica de resultados, a priorização pela resolução extrajudicial dos conflitos destaca-se como fator de peso para dar suporte à avaliação das atividades do *Parquet*. Como já foi salientado, a independência funcional do membro não se sobreleva ao seu dever de agir, não se põe como fundamento para a inação, haja vista que a própria unidade ministerial, necessariamente visibilizada em conjunto com a autonomia/independência, prevê a observância obrigatória das funções institucionais asseguradas constitucionalmente. Sendo assim, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018 já destacou como parâmetros passíveis de avaliar a produtividade e o esforço do Ministério Público, dentre outros, os termos de ajustamento de conduta celebrados, bem como o número de procedimentos extrajudiciais instaurados e concluídos (art. 21, II e XI).

Com este mesmo escopo cimentado na responsividade, a Recomendação CNMP nº 54/2017, “[...] considerando que o planejamento institucional do Ministério Público destina-se a promover a eficiência da atuação institucional com enfoque na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva” (CNMP, 2017a, p. 2), tratou de assegurar a visibilidade destes resultados almejados por meio de canais voltados a estes fins, como tabelas ou relatórios de produtividade que contenham os movimentos específicos da atuação institucional que demonstre resolutividade, especialmente a extrajudicial, tais como o número de termos de ajustamento de conduta e acordos firmados,

as recomendações expedidas, as audiências públicas realizadas, reuniões, inspeções/vistorias, etc. (art. 4º, III).

Sendo assim, em âmbito nacional, estes cadastros são organizados pelo Conselho Superior do Ministério Público, por meio das informações prestadas pelo membro designado em cada unidade ministerial,

[...] que apresentará, anualmente, um relatório resumido ao Conselho contendo o número de inserções, sucinto resumo e uma análise quantitativa e qualitativa que considere os dados inseridos no ano anterior, de modo a descrever o estágio da implantação de cultura de resultados na Instituição (art. 5º) (CNMP, 2017a, p. 5).

Nesta feita, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) também previu a emissão de relatórios anuais e especiais, como providência a ser cumprida pela instituição, no exercício das atribuições que lhes conferem a defesa dos direitos constitucionais (art. 27, parágrafo único, IV).

Em postura simétrica, dispondo acerca do Ministério Público do Estado do Maranhão, a Lei Complementar nº 13/1991 estipulou como atividade funcional da Corregedoria Geral a apresentação ao Procurador-Geral de Justiça, na primeira quinzena de fevereiro, de relatório com dados estatísticos relativos às atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça que digam respeito ao ano anterior (art. 16, IX). Nesta vereda, em razão primordialmente da necessidade de acompanhamento da efetiva observância ao princípio da razoável duração do processo, a Resolução nº 22, de 1º de julho de 2014, do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Maranhão, acresceu o art. 18-A à Resolução nº 10/2009 – CGMP, estabelecendo a obrigação do envio de relatórios periódicos pelos membros das Promotorias de Justiça, a fim de extrair os indicativos de sua produtividade relacionada aos comandos de índole extrajudicial, nos seguintes termos:

Art. 18-A - O membro do Ministério Público encaminhará ao Conselho Superior do Ministério Público e a Corregedoria-Geral do Ministério Público, até o dia dez dos meses de abril, julho, outubro e janeiro, de cada ano, a relação dos procedimentos preparatórios, inquéritos civis e processos administrativos em tramitação, informando número da portaria (exigível para o procedimento preparatório e para o inquérito Civil Público), data de instauração, data da última movimentação e existência ou não de decisão fundamentada de prorrogação de prazo de conclusão, com indicação de data, conforme Anexo I, II e III (MARANHÃO, 2014, p. 1).

As informações contidas nesses relatórios subsidiam na formulação final dos dados dos relatórios anuais de atividades do Ministério Público, que englobam o desempenho das promotorias de justiça em todo o Estado do Maranhão. Para os fins desta pesquisa, foram

consultados os relatórios disponibilizados no sítio eletrônico do Ministério Público do Estado do Maranhão: “www.mpma.mp.br”, na aba “institucional”; “biblioteca”; “publicações institucionais”; “relatório anual”. Compreendendo o recorte temporal sobre o qual se buscou a colheita de dados e informações, foram analisados os relatórios de atividades de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019. O relatório referente ao ano de 2020, até o fechamento da pesquisa, ainda não havia sido incluído no respectivo *site*. Ainda, como o objeto tratado visa à análise da atuação das Promotorias Especializadas de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís/MA, o escopo investigatório concentrar-se-á sobre os dados relativos às atividades que envolvam as matérias ligadas ao meio ambiente e ordem urbanística, aferidos de forma genérica conforme sua inclusão nos respectivos relatórios.

Da análise dos cinco relatórios referenciados, algumas inferências puderam ser extraídas. Inicialmente, em relação ao meio ambiente:

- a) Em 2015, do número total de procedimentos preparatórios (PP's) e inquéritos civis (IC's), somando-se o saldo anterior e aqueles instaurados, apenas cerca de 0,8% (oito décimos por cento) representaram os procedimentos finalizados. Destes, pouco mais de 23% (vinte e três por cento) correspondem aos TAC's celebrados, ao passo que mais de 70% (setenta por cento) dizem respeito aos casos de petições iniciais ajuizadas: ou seja, para cada 1 (um) TAC, três ações foram judicializadas. Quanto aos arquivamentos, nenhum caso se deu em razão do cumprimento de TAC. Também não houve expedição de nenhuma Recomendação durante o período.
- b) Em 2016, os procedimentos preparatórios e inquéritos civis finalizados compuseram somente 0,96% (noventa e seis centésimos por cento), sendo que quase 82% (oitenta e dois por cento) corresponde às ações judicializadas, não tendo havido nenhuma celebração de TAC. Em relação às Recomendações, foram expedidas 6 (seis) ao longo do ano.
- c) Em 2017, cerca de 19% (dezenove por cento) dos procedimentos extrajudiciais analisados representaram aqueles finalizados. Houve um aumento substancial em relação aos anos anteriores, o que se deu em razão da drástica diminuição do número equivalente ao saldo anterior. Por outro lado, o número ainda figura bastante aquém dos procedimentos em andamento. Dentre os finalizados, mais de 70% (setenta por cento) correspondem à judicialização de ações, tendo havido apenas 1 (um) TAC celebrado. Foram expedidas 12 (doze) Recomendações neste ano.

- d) Em 2018, os procedimentos finalizados representaram 15% (quinze por cento), dos quais 30% (trinta por cento) correspondem às ações ajuizadas, sendo que também houve apenas 1 (um) TAC celebrado. Quanto às Recomendações, 7 (sete) documentos foram expedidos.
- e) Em 2019, por fim, aproximadamente 22% (vinte e dois por cento) dos procedimentos preparatórios e inquéritos civis foram finalizados, sendo que as demais informações relativas aos movimentos não foram inseridas neste Relatório, não se podendo extrair daí dados relativos à celebração de TAC, ajuizamento de ações, arquivamentos e total de Recomendações.

Não muito diferente revelou-se a análise afeta à ordem urbanística:

- a) Em 2015, do número total de procedimentos preparatórios e inquéritos civis, apenas 1,7% (um inteiro e sete décimos por cento) foram finalizados. As Recomendações totalizaram 6 (seis) durante o período.
- b) Em 2016, menos de 3% (três por cento) dos procedimentos foram finalizados, sendo que nenhum se deu por meio de formalização de TAC. Também não houve nenhum caso de arquivamento decorrente do cumprimento do ajuste de conduta, assim como nenhuma Recomendação foi expedida.
- c) Em 2017, os procedimentos finalizados totalizaram 22% (vinte e dois por cento). A elevação se deu em razão da notável queda do saldo anterior, de forma similar ao ocorrido com as demandas ambientais deste período. Foram expedidas 2 (duas) Recomendações neste ano.
- d) Em 2018, foram finalizados 19% (dezenove por cento) dos procedimentos preparatórios e inquéritos civis, sendo que em nenhum caso foi firmado TAC. Em relação às Recomendações, 3 (três) foram expedidas.
- e) Por fim, em 2019, aproximadamente 22% (vinte e dois por cento) dos procedimentos extrajudiciais foram finalizados. Assim como em matéria ambiental, não constam dados relativos aos movimentos produzidos a partir destes procedimentos.

Todos estes dados foram elaborados a partir dos elementos verificados nas cinco tabelas seguintes, dispostas em ordem temporal crescente (2015-2019), conforme sua relação com cada período abordado nos relatórios:

Tabela 7 – Dados extraídos do relatório MPE/MA de 2015.

ASSUNTOS	ESTATÍSTICA				MOVIMENTOS						
	Saldo Anterior	Instaurados	Finalizados	Em Andamento	Petição Inicial	TAC	Arquivamento		Audiências Extrajudiciais	Diligências, Requisição de Perícia	Recomendação
Concurso Público	45	4	0	49	0	0	0	0	0	0	0
Controle Externo da Atividade Policial	16	0	0	16	0	0	0	0	0	0	0
Direito da Criança Adolescente	335	126	35	426	8	0	38	0	22	122	14
Direito do Consumidor	254	27	8	273	6	2	22	0	24	30	2
Direito Eleitoral	13	7	0	20	12	0	0	0	0	0	0
Direito Militar	1	4	0	5	2	0	0	0	0	8	2
Direitos Indígenas	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Domínio Público	109	15	3	121	0	0	0	0	0	34	4
Educação	76	77	3	150	0	4	8	4	20	24	2
Improbidade Administrativa	3200	411	100	3511	40	4	66	2	8	464	14
Licitações	181	83	16	248	18	2	4	0	2	66	0
Meio Ambiente	2076	59	17	2118	12	4	18	0	2	142	0
Minorias Étnicas	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Ordem Urbanística	429	45	8	466	8	4	14	2	4	120	6
Patrimônio Público	471	116	27	560	18	2	8	0	10	130	4
Pessoa Idosa	14	1	0	15	0	0	0	0	0	0	0
Pessoa com Deficiência	194	94	59	229	6	4	18	0	0	354	16
Repasse Verbas Públicas	14	4	3	15	2	0	0	0	0	0	0
Repasse Verbas SUS	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0
Responsabilidade Civil	37	4	3	38	0	0	4	0	0	40	0
Saúde	623	73	29	667	54	0	22	0	30	208	2
Servidor Público	104	14	3	115	2	2	4	0	2	58	0
Demais Assuntos	1274	325	93	1506	24	10	46	4	8	568	34

Fonte: Maranhão (2016, p. 50).

Tabela 8 – Dados extraídos do relatório MPE/MA de 2016.

EXTRAJUDICIAL - INQUÉRITO CIVIL E PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO											
ASSUNTOS	ESTATÍSTICA				MOVIMENTOS					Diligências, Requisição De Perícia	Recomendação
	Saldo Anterior	Instaurados	Finalizados	Em Andamento	Petição Inicial	TAC	Arquivamento		Audiências Extrajudiciais		
							Sem TAC	Com TAC			
Concurso Público	48	18	1	65	4	0	0	0	0	18	0
Controle Externo da Atividade Policial	16	1	0	17	0	0	0	0	0	0	0
Direito da Criança Adolescente	465	108	73	500	16	0	34	0	22	140	10
Direito do Consumidor	330	72	26	376	8	4	28	2	26	38	4
Direito Eleitoral	20	77	18	79	14	0	22	0	2	106	0
Direito Militar	19	5	1	23	2	0	2	0	0	26	0
Direitos Indígenas	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Domínio Público	120	11	3	128	2	0	6	0	0	76	0
Educação	261	42	45	258	4	2	14	6	24	166	6
Improbidade Administrativa	3507	642	166	3983	56	0	154	6	18	618	4
Licitações	252	76	20	308	10	0	14	2	10	156	0
Meio Ambiente	2204	87	22	2269	18	0	14	4	0	276	6
Minorias Étnicas	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Ordem Urbanística	463	44	15	492	14	0	6	0	2	96	0
Patrimônio Público	575	112	34	653	20	0	30	2	14	264	6
Pessoa Idosa	15	7	0	22	0	0	0	0	0	18	2
Pessoa com Deficiência	235	43	36	242	6	2	14	0	2	764	4
Repasse Verbas Públicas	15	3	0	18	2	0	0	0	0	2	0
Repasse Verbas SUS	4	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0
Responsabilidade Civil	38	11	4	45	2	0	2	0	0	58	0
Saúde	685	71	49	707	30	0	24	0	14	146	4
Servidor Público	116	14	4	126	4	0	0	0	0	32	0
Demais Assuntos	1760	305	121	1944	56	6	92	6	14	1128	20

Fonte: Maranhão (2017, p. 24).

Tabela 9 – Dados extraídos do relatório MPE/MA de 2017.

EXTRAJUDICIAL											
Classes: Inquérito Civil, Procedimento Preparatório											
Assuntos	Estatísticas				Movimentos						
	Saldo Anterior	Instaurados	Finalizados	Em Andamento	Petição Inicial	TAC	Arquivamento		Audiências Extrajudiciais	Diligências, Requisição de Perícia	Recomendação
							Sem TAC	Com TAC			
Concurso Público	23	6	3	26	0	0	1	1	1	8	0
Controle Externo da Atividade Policial	2	3	1	4	0	0	0	0	0	0	0
Direito da Criança e do Adolescente	146	236	177	205	11	0	46	0	18	156	1
Direito do Consumidor	94	54	50	237	7	3	16	3	15	114	3
Direito Eleitoral	45	48	38	55	8	0	31	0	0	77	0
Direito Militar	8	1	2	7	0	0	3	0	3	11	0
Direitos Indígenas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Domínio Público	45	17	9	53	4	1	3	0	0	51	0
Educação	80	91	58	362	2	2	16	1	26	242	37
Improbidade Administrativa	966	919	364	2,027	88	5	131	18	32	506	11
Licitações	143	106	49	200	171	0	15	0	5	103	8
Meio Ambiente	167	127	57	376	40	1	12	6	20	304	12
Minorias Étnicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ordem Urbanística	102	57	35	124	4	1	5	2	2	128	2
Patrimônio Público	217	433	189	2825	169	1	140	1	5	1088	9
Pessoa Idosa	6	21	13	107	5	1	14	0	4	111	87
Pessoa com Deficiência	63	31	17	79	5	14	3	2	6	379	10
Repasse Verbas Públicas	4	9	2	11	0	0	0	0	0	6	0
Repasse Verbas SUS	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Responsabilidade Civil	27	20	4	43	3	1	1	0	0	49	0
Saúde	158	115	67	469	22	3	16	3	11	166	20
Servidor Público Civil	25	40	7	58	4	0	3	0	1	33	2
Acessibilidade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Demais Assuntos	533	797	333	2069	213	28	148	22	104	1936	110

Fonte: Maranhão (2018, p. 34).

Tabela 10 – Dados extraídos do relatório MPE/MA de 2018.

Classes: Inquérito Civil, Procedimento Preparatório											
Assuntos	Estatísticas				Movimentos						
	Saldo Anterior	Instaurados	Finalizados	Em Andamento	Petição Inicial	TAC	Arquivamento		Audiências Extrajudiciais	Diligências, Requisição de Perícia	Recomendação
							Sem TAC	Com TAC			
Concurso Público	25	15	10	30	0	0	1	0	0	12	1
Controle Externo da Atividade Policial	6	36	20	22	10	0	6	1	0	24	0
Direito da Criança e do Adolescente	197	126	77	246	20	0	32	2	19	80	1
Direito do Consumidor	97	58	31	124	9	1	9	2	2	43	2
Direito Eleitoral	53	40	21	72	2	1	5	1	1	18	0
Direito Militar	6	3	6	3	0	0	2	0	0	3	0
Direitos Indígenas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Domínio Público	52	22	11	63	3	0	6	0	0	34	2
Educação	89	78	38	129	10	0	9	0	5	51	4
Improbidade Administrativa	1.330	873	433	1.770	128	2	129	8	92	524	15
Licitações	197	133	55	275	21	0	17	0	6	97	2
Meio Ambiente	224	140	57	307	17	1	25	3	6	196	7
Minorias Étnicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ordem Urbanística	125	89	41	173	5	0	12	2	0	59	3
Patrimônio Público	295	210	87	418	27	1	33	2	6	172	3
Pessoa Idosa	10	6	7	9	0	0	2	0	2	32	2

Fonte: Maranhão (2019, p. 32).

Tabela 11 – Dados extraídos do relatório MPE/MA de 2019.

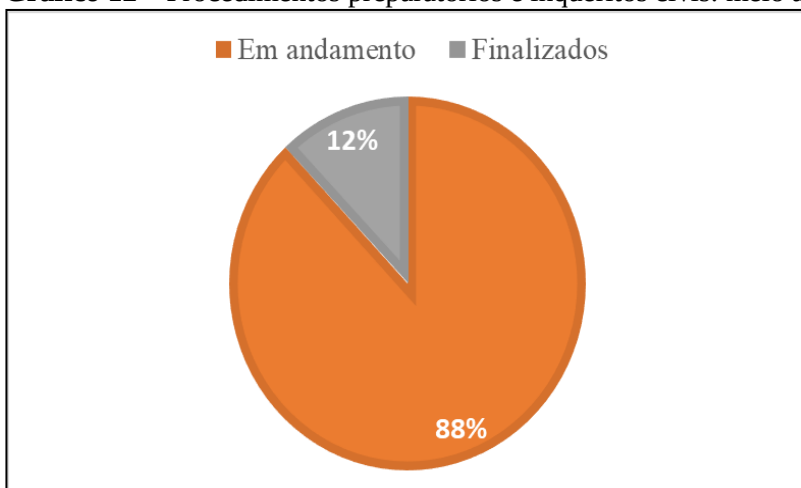
<i>Assuntos</i>	Saldo Anterior	Instaurados	Finalizados	Em andamento
<i>Concurso Público</i>	30	12	12	30
<i>Controle Externo da Atividade Policial</i>	23	13	27	9
<i>Direito da Criança e do Adolescente</i>	221	71	77	215
<i>Direito do Consumidor</i>	122	40	41	121
<i>Direito Eleitoral</i>	69	15	16	68
<i>Direito Militar</i>	2	2	2	2
<i>Direitos Indígenas</i>	0	0	0	0
<i>Domínio Público</i>	63	12	17	58
<i>Educação</i>	125	45	50	120
<i>Improbidade Administrativa</i>	1.720	798	427	2.091
<i>Licitações</i>	266	73	60	279
<i>Meio Ambiente</i>	308	87	86	309
<i>Minorias Étnicas</i>	0	1	0	1
<i>Ordem Urbanística</i>	172	76	54	194
<i>Patrimônio Público</i>	410	124	100	434
<i>Pessoa Idosa</i>	9	1	4	6
<i>Pessoa com Deficiência</i>	100	43	37	106
<i>Repasse Verbas Públicas</i>	16	4	1	19
<i>Repasse Verbas SUS</i>	3	2	2	3
<i>Responsabilidade Civil</i>	58	19	15	62
<i>Saúde</i>	237	101	95	243

Fonte: Maranhão (2020, p. 23).

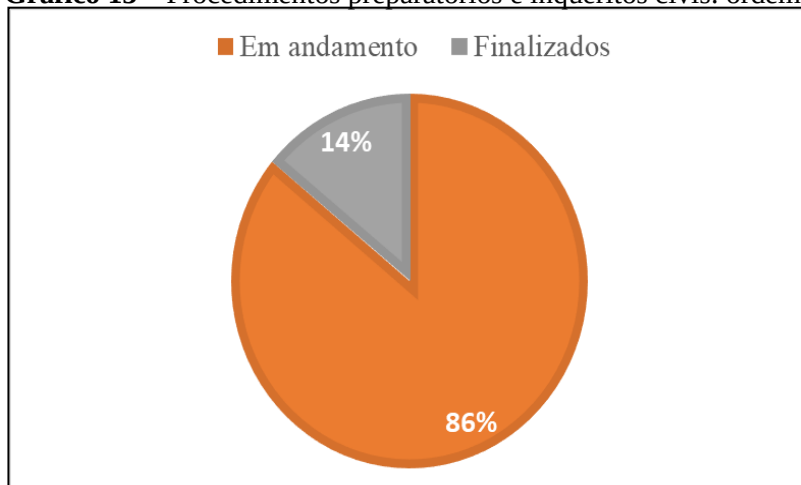
Tomando-se o período total de análise, pode-se extrair que o percentual médio de procedimentos preparatórios e inquéritos civis finalizados, em matéria ambiental, é de cerca de 12% (doze por cento). A média de ações cíveis judicializadas, por sua vez, representa um total de 63% (sessenta e três por cento) – descontando-se o ano de 2019. Quando se cotejam os números, o cenário se mostra ainda mais alarmante: 87 (oitenta e sete) petições iniciais ajuizadas, para tão somente 6 (seis) ajustamentos de conduta!

Em relação aos procedimentos extrajudiciais relacionados à ordem urbanística, a média de expedientes finalizados é da ordem de 14% (quatorze por cento). De outra ponta, ao se comparar o número de ações judicializadas, com o número de TAC's celebrados, temos ainda um total de 31 (trinta e uma) petições iniciais para, apenas, 5 (cinco) termos de ajustamento.

Os gráficos abaixo servem para ilustrar a discrepância entre os números que representam a finalização dos expedientes, e a continuidade da sua tramitação:

Gráfico 12 – Procedimentos preparatórios e inquéritos civis: meio ambiente: 2015-2019.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de Relatórios de Atividades do Ministério Público do Maranhão (2015-2019).

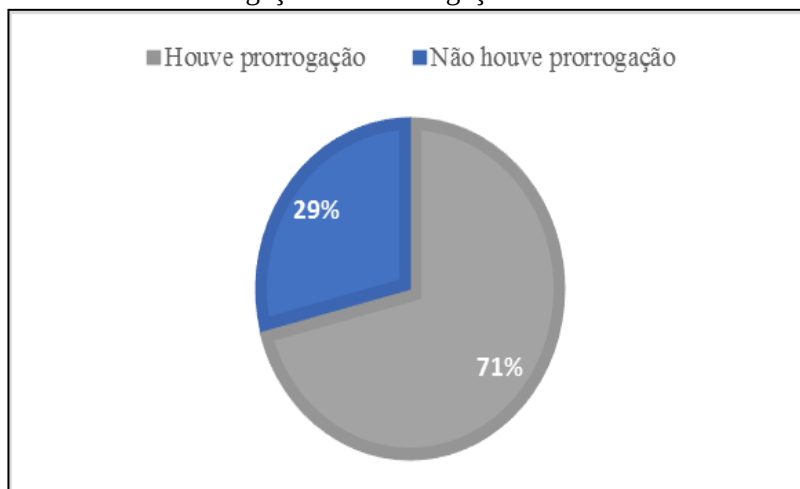
Gráfico 13 – Procedimentos preparatórios e inquéritos civis: ordem urbanística: 2015-2019.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de Relatórios de Atividades do Ministério Público do Maranhão (2015-2019).

Quando se conjugam estes dados com aqueles inferidos da análise dos processos oriundos da VIDCSL, notam-se evidências que convergem entre si. A quantidade numerosa de procedimentos preparatórios e inquéritos civis em andamento, somada à média de duração das investigações realizadas pelas Promotorias Especializadas, representam dois lados da mesma moeda. Neste particular, verificou-se que estes procedimentos extrajudiciais duram aproximadamente 2 (dois) anos e 10 (dez) meses, sendo que em 71% (setenta e um por cento) houve prorrogação de prazo para sua conclusão, estimando-se um número de 3 (três) prorrogações por procedimento instaurado. Assim, se por um lado o art. 9º da Resolução CNMP nº 23/2007 impõe a conclusão do inquérito civil no prazo de um ano e a possibilidade de sua prorrogação pelo mesmo prazo e quantas vezes forem necessárias, por outro lado, observa-se que há, dentre os processos analisados, procedimentos cuja duração varia de 7

(sete) dias a 9 (nove) anos, neste último caso, prorrogado por 7 (sete) vezes (Processo nº 0800396-92.2017.8.10.0001). A visualização destes informes pode ser melhor constatada por meio do gráfico subsequente:

Gráfico 14 – Prorrogação das investigações do Ministério Público.



Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Entretanto, considerando-se as justificativas utilizadas pelos membros ministeriais, que apontam para o grande fluxo de autos remetidos, ocasionando o congestionamento dos trabalhos, o acúmulo de tarefas, além da complexidade das matérias tratadas, o que, em tese, confirmam fatores propícios para motivar a resolução extrajudicial das demandas e a consequente diminuição, tanto do tempo investigatório, quanto da quantidade de procedimentos em andamento, observa-se, de outra ponta, que muitos dos prolongamentos se deram por conta das sucessivas recalcitrâncias e da mora de órgãos da Administração Pública em fornecer informações e documentos por vezes imprescindíveis aos deslindes das controvérsias, ou ainda em razão de fornecimento com informações insatisfatórias ou pouco esclarecedoras.

Neste ponto, nota-se um número elevado de ofícios expedidos, tendo sido calculados sob uma média aproximada de 13 (treze) expedientes por procedimento⁷⁸, sendo que destes, 8 (oito) são destinados à Administração. Desta análise, verificou-se ainda um número médio de 4 (quatro) ofícios reiterados por procedimento, variando, contudo, de 13 (treze) para nenhuma reiteração. Em relação às requisições, foram expedidas cerca de 3 (três) por procedimento,

⁷⁸ Foram tomados, para efeito de cálculo por meio de média aritmética simples, apenas as ações propostas pelo Ministério Público, oriundas de procedimentos administrativos investigatórios. Descartou-se da contagem somente os ofícios destinados à comunicação, para a Procuradoria Geral de Justiça, acerca da instauração dos procedimentos preparatórios, sua conversão para inquérito civil e eventuais prorrogações.

sendo 2 (duas) para a Administração, reiteradas aproximadamente 1 (uma) vez em cada caso, com variação de 9 (nove) para nenhuma reiteração, tudo conforme os dados extraídos da tabela 21, elaborada e disposta no Apêndice B. O que se demonstra é que as Promotorias de Justiça cuja atuação foi analisada, passaram a conviver com uma rotina constante de reiteração de expedientes extrajudiciais, notadamente em face da ausência ou insuficiência das respostas anteriores.

A confirmação dessas conclusões pôde ser verificada através do relatório de controle de ações civis públicas, fornecido pela 8ª Promotoria de Justiça especializada (Anexo A), onde se constatou que, dentre os anos de 2017 a 2019, houve a propositura de ações de improbidade administrativa, motivadas, em sua maioria, pelo não atendimento de requisições sucessivamente expedidas aos gestores públicos estatais, com uma variação de 2 (duas), até 5 (cinco) requisições.

Como síntese conclusiva, constata-se que os principais problemas que assolam a efetividade da atuação extrajudicial do Ministério Público, na proteção dos interesses coletivos ambientais e urbanísticos, persistem quando estas demandas são levadas para o Poder Judiciário. Assim, a quantidade ínfima – principalmente – de termos de ajustamento de conduta e recomendações aqui verificada, aparece como um verdadeiro prelúdio para o cenário reproduzido judicialmente, onde se viu que em apenas 22% (vinte e dois por cento) dos processos analisados houve celebração de acordo de mérito, e ainda, com um baixo número de cumprimento⁷⁹, em linha convergente à quantidade irrisória de procedimentos extrajudiciais arquivados em razão do TAC cumprido.

O protelamento dos atos administrativos essenciais para celeridade e eficácia da atuação do sistema de justiça também é confirmado no âmbito das ações judicializadas, quando se nota que uma das principais estratégias utilizadas pela Administração são os pedidos de dilações de prazos para o cumprimento de obrigações diversas – inclusive dos próprios acordos firmados⁸⁰ – por vezes estancando a possibilidade de um pronunciamento judicial conclusivo. Se aqui este comportamento incide diretamente no tempo de investigação e na quantidade de procedimentos extrajudiciais em andamento, a situação tende a piorar quando a judicialização se torna a alternativa: existência de demanda com duração total de até 13 (treze) anos e cerca de 44% (quarenta e quatro por cento) das ações coletivas analisadas em situação de tramitação, contrastando com apenas 18% (dezoito por cento) sentenciadas⁸¹

⁷⁹ Vide subseção 4.3.6.

⁸⁰ Conforme visto na subseção 4.3.5.

⁸¹ Conforme visto nas subseções 4.3.6 e 4.3, respectivamente.

(isso sem considerar a interposição de recursos para o Tribunal de Justiça do Maranhão – quase uma unanimidade – indefinindo à perder de vista o tempo de uma possível e aproximada satisfação do objeto pretendido).

Portanto, não se trata de mera coincidência: o número exorbitante de petições iniciais ajuizadas no período de 2015 a 2019, conforme os relatórios analisados – 118 (cento e dezoito) no total, para somente 11 (onze) TAC's – evidencia que, não é à toa que o Ministério Público Estadual do Maranhão – leia-se aqui, as Promotorias de Justiça Especializadas – figura como o maior provocador do Poder Judiciário no que se refere à proteção dos interesses coletivos ligados ao meio ambiente e à ordem urbanística, quando o pedido advém de ações civis públicas, conforme destacado na subseção 4.3.4.

Neste viés, a resposta à questão fulcral que suscita o motivo pelo qual o Ministério Público, órgão que dispõe do respaldo constitucional provindo do seu novo perfil para a resolução de demandas por seus próprios meios extrajudiciais, não o faz em números satisfatórios, depende, em grande medida, da análise conjunta da postura adotada pela Administração Pública, entidade responsável pela efetiva materialização e consolidação social dos interesses coletivos objeto da tutela.

5.4 As estratégias e a atuação do centro de apoio operacional de meio ambiente, urbanismo e patrimônio cultural

A Lei Complementar nº 13/1991, que dispõe sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público do Estado do Maranhão, apontou os Centros de Apoio Operacional (CAO's) como órgãos auxiliares das atividades funcionais da instituição (art. 36, II), estabelecendo as competências que lhes tocam (art. 38)⁸².

Compreende-se assim que a natureza destes Centros é orientativa, visando subsidiar o acervo técnico e material das Promotorias de Justiça, mormente quando atuam em demandas que envolvem maior complexidade temática e conhecimentos multidisciplinares, como é o caso das Promotorias Especializadas de Proteção de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural. Desta forma, estes Centros de Apoio respondem pelo incremento das capacidades institucionais dos órgãos de execução do Ministério Público, buscando aprimorar a instrumentalização da sua atuação, a fim de proporcionar respostas sociais mais fundamentadas, por meio do planejamento conjunto das atividades e intersecção com

⁸² Dispondo sobre as normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, a Lei Orgânica (Lei nº 8.625/1993) inseriu comandos similares nos arts. 8º, I e 33.

entidades públicas e privadas, considerando, na maior medida possível, as variáveis que abrangem os casos concretos.

Nesta perspectiva, por ostentarem caráter de assessoramento, consulta e orientação, os Centros Operacionais não desenvolvem atividades de execução, de modo que suas opiniões e manifestações não vinculam os demais órgãos, nem ensejam a expedição de atos normativos, circunscrevendo-se à sugestão de normas afetas à sua área de conhecimento, as quais possam auxiliar na efetividade da atuação do Ministério, assim influenciando positivamente no seu poderio técnico.

A efetiva criação destes órgãos auxiliares no âmbito do Estado do Maranhão se deu por meio da Resolução do Colégio de Procuradores nº 02, de 05 de março de 1997, a qual elencou diversas atribuições, para além daquelas previstas em norma geral (art. 2º):

- I - apresentar ao Procurador-Geral de Justiça sugestões para elaboração da política institucional e de programas específicos, inclusive alterações legislativas e edições de normas jurídicas.
- II - responder pela implementação dos planos e programas de sua área, conformidade com as diretrizes fixadas;
- III - assistir ao Procurador-Geral de Justiça no desempenho de suas funções;
- IV - *acompanhar a política nacional, estadual e municipal referentes à sua área de atuação realizando estudos e oferecendo sugestões as entidades públicas e privadas com atribuições no setor;*
- V - *manter permanente contato com o Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal, inclusive acompanhando o trabalho das Comissões Técnicas encarregadas do exame de projeto de lei, na área de sua atuação;*
- VI - representar o Ministério Público quando cabível e por delegação do Procurador-Geral de Justiça nos órgãos que atuem na respectiva, área;
- VII - *colaborar junto aos setores públicos ou privados em campanhas educativas à sua área de atuação;*
- VIII - *manter permanente contato e intercâmbio com entidades públicas ou privadas que direta ou indiretamente se dediquem ao estudo ou à proteção dos bens, valores ou interesses, relacionados com a sua área de atuação;*
- IX - *sugerir ao Procurador-Geral de Justiça a realização de convênios;*
- X - *zelar pelo cumprimento das obrigações do Ministério Público decorrentes dos convênios firmados;*
- XI - divulgar atividades trabalhos do Ministério Público na área de sua atuação;
- XII - sugerir a edição de atos e instruções tendentes à melhoria dos serviços do Ministério Público;
- XIII - *efetuar a articulação entre os órgãos de execução do Ministério Público e entidades públicas ou privadas com atuação na sua área afins;*
- XIV - promover a integração e o intercâmbio entre os órgãos de execução do Ministério Público que atuem na mesma área e/ou que tenham atribuições comuns ou afins, objetivando melhorar o desempenho de suas funções institucionais;
- XV - prestar orientação técnico-jurídica aos órgãos de execução do Ministério Público no exercício de suas atividades institucionais;
- XVI - *requisitar certidões, informações e quaisquer documentos diretamente de órgão públicos e privados inclusive conveniados;*
- XVII - receber representações ou qualquer outro expediente, encaminhando-os ao órgão de execução competente;
- XVIII - manter arquivos das petições iniciais das ações civis públicas e das portarias instauradoras de inquéritos civis, ajuizadas ou baixadas pelos órgãos de execução;

- XIX - desenvolver estudos e pesquisa criando ou sugerindo a criação de grupos e comissões de trabalho;
- XX - sugerir à Escola Superior do Ministério Público a realização de cursos, palestras e outros eventos reativos à sua área de atuação;
- XXI - remeter informações técnico-jurídicas aos órgãos ligados à sua área de atividade;
- XXII - *apresentar ao Procurador-Geral da Justiça relatório anual das atividades desenvolvidas na sua área de atuação, em prazo não superior a quinze (15) do ano subsequente;*
- XXIII - desenvolver medidas e mecanismos que propiciem fluxo de informações destinados a instrumentar o Ministério Público na consecução dos planos e diretrizes institucionais dentro de sua área de atuação;
- XXIV - exercer outras funções compatíveis com suas finalidades, vedado o exercício de qualquer atividade de Órgão de Execução do Ministério Público, bem como a expedição de atos normativos a estes dirigidos, a teor do disposto no artigo 33, V, da Lei nº 8.625/93 (MARANHÃO, 1997, grifos nosso).

Nota-se que um dos nortes de atuação dos CAO's perfaz-se justamente através da prática dialogada e negociada com as entidades públicas e privadas que atuem em suas respectivas áreas de abrangência, estimulando-se assim um contato mais próximo e colaborativo, inclusive por meio de convênios, podendo ainda requisitar certidões, informações e outros documentos que se façam necessários. As estratégias de atuação destes Centros caminham na mesma direção da proposta de implementação permanente de uma consciência de diálogo capaz de solver com menor drasticidade os problemas sociais.

Assim, dentre os Centros de Apoio instituídos pela Resolução CPMP nº 02/1997, encontram-se o do meio ambiente e patrimônio urbanístico (art. 1º, VI e VII). Foi então implementado o Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural (CAO-UMA), para atuar em matéria jurídica coincidente com as atribuições das respectivas Promotorias Especializadas, as quais tenham por objeto:

[...] a fiscalização do ordenamento urbano, do planejamento e parcelamento do solo urbano, e do uso de bens públicos imóveis, controle do poder de polícia administrativa dos órgãos ambientais e de fiscalização urbanística, mobilidade urbana defesa da fauna silvestre e doméstica, defesa das florestas e demais formas de vegetação, proteção das unidades de conservação, fiscalização da administração ambiental, proteção dos bens ambientais como a água, a qualidade do ar, os bens culturais materiais tombados ou não, as manifestações do patrimônio cultural imaterial e o controle do licenciamento ambiental. [...]. O Centro de Apoio tem priorizado a execução de atividades e projetos na implementação de planos diretores, saneamento, resíduos sólidos, defesa da fauna e das florestas⁸³ (MARANHÃO, 2012).

Atualmente, o CAO-UMA é coordenado pelo Promotor de Justiça titular da 7ª Promotoria de Justiça Especializada de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio

⁸³ Extraído das informações disponibilizadas do sítio eletrônico do Ministério Público do Estado do Maranhão: “<https://www.mpma.mp.br/>”, na aba “Centros de apoio”; “Meio Ambiente”; “Apresentação”.

Cultural de São Luís/MA, Luís Fernando Cabral Barreto Júnior (1º Promotor de Justiça do Meio Ambiente), sendo integrado por outros membros da instituição e técnicos da área de conhecimento ambiental e urbanístico, como biólogo, arquiteto e engenheiro florestal, os quais desenvolvem suas atribuições casuisticamente, sob delegação e solicitação do coordenador.

A apresentação de relatórios anuais ao Procurador-Geral de Justiça, subscrevendo os trabalhos desenvolvidos nas áreas de seu conhecimento, é também prevista como atribuição dos Centros de Apoio Operacional (art. 2º, XXII/Resolução CPMP nº 02/1997), de maneira que, para o fim de averiguar as estratégias e a atuação específica do CAO-UMA, foram analisados os mesmos relatórios de atividades do Ministério Público do Maranhão mencionados na subseção anterior, à única exceção do relatório referente ao ano de 2016, onde não foram inseridos dados sobre a atuação deste Centro durante o período.

Sendo assim, em cada relatório verificou-se a descrição das atividades desenvolvidas pelo CAO-UMA durante o ano vigente, além das metas programadas para fazer face aos Planejamentos Estratégicos de 2012-2016 e 2016-2021⁸⁴. Da análise conjunta dos relatórios, constatou-se, de modo geral, menção à execução constante dos seguintes trabalhos:

- a) Reuniões, oficinas e seminários de capacitação com membros do Ministério Público ligados à sua atividade-fim, inclusive com discussão pertinente à resolução consensual dos conflitos ambientais;
- b) Emissão de notas técnicas, bancos de pesquisa, remessa espontânea de informações e atendimento a consultas e pesquisas técnico-jurídicas solicitadas pelos promotores de justiça;
- c) Elaboração de pareceres técnicos e laudos periciais oriundos de solicitações de perícias e vistorias;
- d) Auxílio na atuação preventiva e fiscalizatória das Promotorias (a exemplo do acompanhamento dos licenciamentos ambientais);
- e) Participação de reuniões com entidades públicas e privadas de atuação técnica relacionada, principalmente para fins de discussão das metas para cumprimento da política de destinação e disposição final ambientalmente adequada de resíduos

⁸⁴ Em relação ao Planejamento Estratégico 2016-2021, as atividades voltaram-se principalmente ao cumprimento do objetivo estratégico de atuação finalística nº 5, que prevê a intensificação das ações em defesa do meio ambiente, urbanismo e patrimônio histórico-cultural, buscando assim defender o meio ambiente em seu conceito amplo, equilibrando o desenvolvimento econômico, a qualidade ambiental e a preservação do meio ambiente.

sólidos (implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevista no art. 54 da Lei nº 12.305/2010, nos municípios maranhenses);

- f) Aplicação de diagnósticos em municípios do Maranhão, através de vistorias em estabelecimentos geradores de resíduos sólidos⁸⁵ e diálogos com os órgãos municipais de meio ambiente;
- g) Realização de audiências públicas.

O que se demonstra é que, muito embora o Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural não carregue consigo a atribuição de emitir pareceres conclusivos, todas as suas ações reproduzem a importante estratégia instrumental de aparelhamento do Ministério Público, objetivando um maior alcance e aprofundamento de matérias que podem funcionar como peças-chave no balizamento dos parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade e no equacionamento dos interesses conflitantes, permitindo que o membro ministerial, uma vez mais capacitado, tenha condições adequadas de lidar com as controvérsias no âmbito extrajudicial de forma mais satisfatória. A iniciativa de articulação e diálogo com o poder público, por outro lado, tende a invocar revisões cujo enfoque esteja voltado a uma dinâmica mais colaborativa entre estes entes que atuam sobre a órbita temática do meio ambiente e patrimônio urbanístico, reforçando o que se almeja de uma política conciliatória, aproximando e tornando mais nítido o conceito de resolutividade ministerial.

⁸⁵ Além desses estabelecimentos, foram ainda apontadas visitas às cooperativas de catadores (quando existentes) e aos possíveis locais para construção de Ecoponto, além de hospitais municipais e regionais, mercado municipal, lixão e matadouro.

6 DILEMAS ACERCA DA EXPANSÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA SOBRE A ESFERA ADMINISTRATIVA: limites e efetividade

Este capítulo final tem por objetivo a retomada teórica da análise, por meio da discussão centrada nos dilemas que se projetam sobre a expansão judicial na esfera político-administrativa, buscando alinhá-los a um possível equilíbrio de razões, capaz de contrabalancear os argumentos e suas variáveis principiológicas, a fim de se perquirir, ao final, acerca da efetiva proteção aos interesses coletivos ambientais e urbanísticos pelo sistema de justiça do Estado do Maranhão.

O processo de expansão do sistema de justiça teve como apêndice histórico a releitura do modelo de Estado Federalista. O Poder Judiciário, neste particular, passou a experimentar uma atuação marcada pela penetração cada vez mais incisiva em segmentos originalmente pensados sob um viés autônomo, o que predispôs ao debate acerca dos potenciais limites decorrentes da separação dos poderes, da discricionariedade administrativa e legitimidade democrática. A relativização destes argumentos é ainda temperada com discussões balizadas nos conceitos das capacidades institucionais dos poderes, custos dos direitos, reserva do possível e limitações orçamentárias, cujo confronto põe em cena a negociação como alternativa possível ao alcance de um padrão de efetividade.

6.1 A intervenção judicial e suas barreiras: separação dos poderes, discricionariedade administrativa e legitimidade democrática

Em um resgate à noção rígida da doutrina da separação dos poderes, popularmente atribuída a Montesquieu⁸⁶, havia a necessidade de preservação de um modelo orgânico com

⁸⁶ Em que pesem as considerações históricas e doutrinárias acerca da autoria da doutrina da separação dos poderes conferida a Montesquieu, a advertência de Matos (2020) aponta para a preexistência de elementos influenciadores do seu pensamento, alguns atribuídos a John Locke, levando-se até mesmo a contestar a originalidade da teoria montesquiana, bem como a afirmar que não se trata, a rigor, de uma doutrina de separação dos poderes, já que o próprio Montesquieu nunca chegou a utilizar tal nomenclatura em sua obra “O espírito das leis”. Assim, “nem mesmo a localização do Capítulo VI (do Livro XI) dá qualquer indício de que ali estaria uma teoria da separação de poderes. O título do capítulo é Da constituição da Inglaterra, que está inserido no livro Das leis que formam a liberdade política em sua relação com a constituição 122, que, por sua vez, está inserido na Parte II, cujo título é Das leis na relação que possuem com a força defensiva. Portanto, não indica tratar-se de uma teoria da separação de poderes” (MATOS, 2020, p. 63). Por outro lado, há ainda uma difusão no senso comum que gravita em torno de uma concepção duvidosa da “rígida” separação dos poderes, formulada sob o critério da exclusividade funcional, que se afirma ter sido elaborada por Montesquieu. Matos (2020) destaca que, desta ideia, advém a divisão tripartite dos três conjuntos orgânicos (poderes) que conhecemos, cada qual relacionado à sua função correspondente, cujo exercício é destinado exclusivamente ao respectivo poder eleito (prevendo-se, excepcionalmente, a realização eventual de atividades atípicas), com consequente impedimento de que os demais interfiram em sua órbita de atuação, visto que

funções segregadas e bem definidas, condizente com a ideia de supremacia e permanência da liberdade. Ao se imaginar a reunião de poderes em uma só figura, a opressão daí gerada poderia ser capaz de retirar o espaço destinado ao livre exercício das faculdades naturais do indivíduo, confundindo interesses públicos e privados, de maneira que, segundo o pensamento montesquiano, “[...] para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder” (MONTESQUIEU, 2000, p. 166). Neste sentido, Matos (2020) explica que o grau de persuasão do argumento montesquiano encontra-se intimamente relacionado à necessidade de proteção da liberdade e ao receio das ameaças impostas pelo arbítrio exercido pelas fontes de poder. A despeito disso, é da própria natureza das coisas que o poder, tendo à sua disposição os meios propícios, extrapole o seu âmbito de liberdade e invada a esfera particular, de modo que somente outro poder correspondente pode ser capaz de contê-lo.

A prescrição desta fórmula de atuação funcional, restrita aos limites das finalidades primárias de cada poder, alimentava a concepção de manutenção de uma ordem social perfeitamente idealizada e encaixada sob um padrão a ser fielmente cumprido, sem escapes, presumindo-se um permanente equilíbrio das forças motrizes da sociedade. Nesta linha, “[...] se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor” (MONTESQUIEU, 2000, p. 168).

Por isso, era necessário assimilar o exercício de um poder de julgar “invisível e nulo” (MONTESQUIEU, 2000, p. 169), capitaneado como a tradução e aplicação fiel do texto da lei, o qual, por sua autossuficiência interpretativa, era tomado a partir de uma pretensa executoriedade imediata, já que a lei, em sua máxima precisão e completude, era ao mesmo tempo “clarividente e cega”, ou seja, por não admitir a presença de lacunas, não concebia a possibilidade de intromissão em seus comandos. Assim, não causa espanto constatar que o corpo de juízes era visto como nada mais que “[...] a boca que pronuncia as palavras da lei;

dispostos em uma estrutura de hierarquia horizontal (embora haja instrumentos para barrar eventuais abusos, bem como para estimular a mútua cooperação). Como se vê, as exceções contradizem a tal rigidez imposta à doutrina de Montesquieu, de modo que se pode admitir a assunção de uma lógica com origem inversa, considerando que “[...] a sua teoria é a do governo misto, ajustada com elementos da doutrina da rígida separação de poderes. Ou seja, a teoria de Montesquieu é uma teoria de equilíbrio, controle e cooperação, e que faz uso, também, de arranjos típicos de segregação orgânica com o objetivo de manter o equilíbrio” (MATOS, 2020, p. 92). A saída, segundo o autor, é incorporar conteúdos mínimos desta doutrina como válidos: “[...] adotar uma concepção mínima da doutrina de Montesquieu, destacando o seu núcleo, é a única maneira de ela continuar válida apesar das mudanças na organização dos poderes do Estado nos últimos duzentos anos” (MATOS, 2020, p. 86).

[...] seres inanimados que não podem moderar nem sua força, nem seu rigor” (MONTESQUIEU, 2000, p. 175).

É dessa doutrina, justa ou injustamente, que se construiu a imagem do juiz “boca da lei”, que exerce mecanicamente sua função, pois não tem a atribuição de criar o direito, mas de aplicar ao caso concreto, ao caso singular, o direito pré-existente. Essa imagem ganhou contornos mais elaborados especialmente pelos juristas franceses no século XIX, que limitaram substancialmente as possibilidades de interpretação jurídica (MATOS, 2020, p. 100).

Esse arranjo estrutural sedimentou-se sob a afirmação de um Estado liberal que destinava ao povo um autogoverno, por meio do qual levava-se aos representantes políticos apenas aquilo que não fosse possível ao cidadão realizar por si mesmo. A liberdade social, comungada à liberdade econômica, tinha como pano de fundo um capitalismo que pouco a pouco começou a ruir diante das crescentes contradições e lutas de classes, necessitando assim de um novo modelo que fosse capaz de conciliar, momentaneamente, os interesses dos trabalhadores e da burguesia. Eis que surge então o Estado social intervencionista, com a descrição de uma dinâmica mais ativa e próxima da sociedade, relativizando diretrizes e conceitos clássicos outrora tidos como absolutos. Com efeito, “[...] agora, o órgão estatal não tem apenas que se abster para assegurar os direitos dos indivíduos. Tem, também, que atuar positivamente para a concretização desses direitos, a partir de uma postura compensatória e distributiva” (VERBICARO, 2019, p. 100).

O crescimento das funções do Estado perante a sociedade invariavelmente tornou-o alvo de cobranças por atuações efetivas, aliado à introdução da nova forma de Estado democrático de Direito, pautado no compromisso com a concretização dos direitos fundamentais⁸⁷, o que permitiu levar ao Judiciário demandas reprimidas em suas esferas de execução primária, visualizando-se uma paulatina reorganização do sistema judicial e consequente redefinição das relações entre os três poderes, a partir de um massivo “[...] controle jurisdicional das normas jurídicas e dos atos do Executivo” (VERBICARO, 2019, p. 101).

⁸⁷ Em análise histórico-comparativa, Verbicaro (2019, p. 103) afirma que “[...] na verdade, mais do que uma classificação de estado ou de uma variante de sua evolução histórica, o Estado Democrático de Direito faz uma síntese das fases anteriores, agregando a construção das condições necessárias para suprir as lacunas das etapas anteriores e, ainda, a necessidade de resgatar as promessas da modernidade, tais como: igualdade, justiça social e a garantia dos direitos fundamentais. A função do Estado, outrora ordenadora no Estado Liberal e promotora no Estado Social, passa, no Estado Democrático de Direito, a ser transformadora, ao assumir a condição de agente de transformação social do *status quo*, apto a promover a inclusão, a igualdade e a justiça social”.

Assim, quando provocado em razão de possíveis omissões ou atuações deficientes dos poderes Executivo e Legislativo na realização das políticas públicas, a intervenção judicial no domínio político passa a ser justificada diante da necessidade de dar sentido aos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente, estimulando a movimentação do corpo jurídico por caminhos apartados de uma aparente logicidade. “Trata-se de uma atuação prospectiva, contrária àquela visualizada no Estado Liberal, essencialmente retrospectiva” (VERBICARO, 2019, p. 104).

Nesta enseada, alude-se que a separação dos poderes estatais, como vista em sua fórmula original e estanque, não se contempla mais como uma barreira absoluta e apta a criar embaraços à atividade judicial. A “teoria da separação dos poderes”, compreendida sob o viés das ideias repercutidas sob a autoria de Montesquieu, é incapaz de servir de substrato para as democracias presidencialistas contemporâneas, marcadas por uma sociedade que se destaca por ser “[...] infinitamente mais complexa do que aquela que Montesquieu tinha como paradigma” (SILVA, V. A., 2008, p. 589).

Paralelamente a esta compreensão, sob a essência argumentativa de controle à exasperação do ativismo judicial, o princípio hermenêutico da conformidade funcional defende uma limitação jurídico-funcional da atividade de interpretação constitucional, buscando restringir a participação dos juízes no campo político, em um resgate à dinâmica clássica. Como fundamento de validade, utiliza-se da “metáfora da constituição-moldura”, segundo a qual “[...] ao Tribunal Constitucional caberia uma tarefa meramente negativa, isto é, controlar se o legislador respeita os limites da moldura. Não caberia ao Tribunal, entretanto, controlar a forma como o legislador ‘preenche’ o interior da moldura. Isso seria reservado ao campo da política” (SILVA, V. A., 2005, p. 129).

Nesta senda, para Appio (2004, p. 121), “[...] existe um espaço que deve ser preservado à revisão judicial pelo Poder Judiciário tendo em conta a capacidade técnica de atuação do Poder Executivo, bem como a sua representatividade popular”. Ainda segundo o autor, a expansão do sistema judicial não lhe confere a prerrogativa de adentrar à chamada “reserva especial de administração” (APPIO, 2004, p. 235-236), restringindo-se à função de controle, em razão da natureza apolítica de sua atividade-fim, que não se coaduna à incorporação de funções presumíveis de um “administrador-substituto”.

Por outro lado, quando se analisa o modelo constitucional brasileiro vigente, o princípio da conformidade funcional carece de relativizações que proporcionem enaltecer a conjugação dos papéis atualmente conferidos ao Judiciário, tanto de legislador negativo,

quanto positivo⁸⁸. Somente através de uma visão anacrônica da separação dos poderes, notadamente situada fora de seu tempo, é que essa ideia clássica da conformidade funcional poderia prosperar, contrariando a possibilidade de funcionar como um “[...] instrumento ‘moderno’ de interpretação constitucional” (SILVA, V. A., 2005, p. 130). Na mesma linha, destaca Verbicaro (2019, p. 425):

Nos regimes tripartites e com supremacia Constitucional, o Poder Judiciário desfruta de prerrogativas que o autorizam e o legitimam a atuar como poder limitador dos atos e decisões dos outros poderes do Estado. Dessa forma, o Judiciário age tanto como um poder legislador negativo, quando suspende a eficácia da norma ou parte dela; como atua, também, como legislador positivo, quando interpreta, aplica e define o sentido e a abrangência do texto normativo.

Não é à toa que Mazzilli (2019, p. 187) afirma, em sintonia ao exposto, que “[...] a separação de Poderes é antes uma combinação de Poderes do que uma verdadeira e própria separação”. De fato, muito embora a definição das alocações constitucionais de cada poder seja claramente identificável, a verdadeira extração da vontade constituinte não se esgota aí, havendo que se falar ainda na presença de uma harmonia necessária para projetar o controle mútuo, tornando assim relativa a liberdade (discricionariedade) do administrador, cujo exercício sofre limitações decorrentes da imperatividade dos comandos legais, o que ocorre, em especial, com as ponderações afetas à observância obrigatória dos direitos fundamentais, de modo que eventual descumprimento de seus postulados pode levar à ingerência do sistema de justiça. Sobre este ponto, afirma Sampaio (2003, p. 182) que “[...] razões técnicas e instrumentais não se devem sobrepor ao fundamento supremo e objetivo de toda ordem jurídica, que são os direitos fundamentais [...]”.

Com todo efeito, ao se projetar uma administração pública de resultados concretos⁸⁹, com uma atuação ótima, o constituinte de 1988 trouxe a lume a necessária observância do princípio da eficiência enquanto um compromisso gerencial, apto a desenvolver valores relativos à celeridade, simplicidade, racionalidade, produtividade, economicidade, efetividade e eficácia. A sintonia deste princípio enquanto mecanismo de conduta administrativa prevê

⁸⁸ Este “mito do legislador negativo”, exponenciado por Hans Kelsen, foi preponderante para a assimilação da ideia de que “[...] o órgão da jurisdição constitucional não poderia criar direito *ex nihilo* no exercício de sua função, mas apenas suprimir ou expulsar do ordenamento a norma reputada inconstitucional” (SAMPAIO, 2003, p. 161). Neste ponto, afirma Sampaio (2003, p. 190) que tal concepção “[...] não passa hoje de um outro mito, dentre tantos que o repertório do direito nos conta, e, como todos os outros, também esconde uma realidade transformada, que insiste em se esconder”.

⁸⁹ A administração de resultados, segundo Souza (2017, p. 39), traduz-se em “[...] expressão de síntese disseminada entre os italianos a partir de reformas legislativas havidas na década de 90 do século passado naquele país” [...] e que se tornou em “[...] aspiração motriz da sociedade brasileira, compartilhada, certamente, com outros povos”.

que o alcance da finalidade se perfaz com a eleição de resultados prioritários, lícitos, legítimos e de qualidade, aos quais deve ser destinada razoável atenção através dos meios adequados, em uma relação entre custos e benefícios. Assim, para que um resultado seja considerado de qualidade, há que se fazer um cotejo com os meios escolhidos para a sua consecução, e após avaliada a perfeita razoabilidade entre ambos, diz-se que a administração agiu em cumprimento ao postulado da eficiência. Como bem assevera Mazzilli (2019), ao lado da eficiência, a razoabilidade também é apontada pela doutrina como princípio implícito que se destina à condução da atividade administrativa, decorrente diretamente do cumprimento dos valores afetos à legalidade e finalidade.

Nesta direção, quando se constata que a eficiência administrativa é calcada como um valor jurídico, tal afirmação implica em torná-la juridicamente exigível, prescrevendo a verdadeira “[...] existência de um direito subjetivo público à eficiência administrativa” (SOUZA, 2017, p. 44). Com efeito, este controle da qualidade dos resultados revela-se como o âmago do controle da discricionariedade administrativa, influenciando na parametrização das melhores escolhas a serem adotadas pelo gestor, cuja margem de liberdade não lhe confere plena autonomia, mas destinações alinhadas à concretização dos princípios constitucionais. Diz-se então que “[...] a atuação discricionária está limitada, externamente, à lei, e, internamente, ao dever jurídico de boa gestão administrativa” (MAZZILLI, 2019, p. 191). Assim:

[...] controlar a atuação gerencial do administrador é, sobremaneira, voltar as atenções para a eficiência de sua gestão, a qual deve vir balizada de todos os princípios administrativos que lhe são afetos, além de dar cumprimento a um dos objetivos da reforma da gestão pública realizada no Brasil na década de 90, que acrescentou, através da Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio da eficiência ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, elevando-o ao grau de valor jurídico fundamental (MARTINI; MATOS, 2019, p. 713).

Por outro lado, não se pode descurar do risco que o excesso de intervenção jurisdicional na discricionariedade administrativa pode ocasionar, mormente quando não se dispõe de critérios bem definidos acerca das metas a serem alcançadas na atuação gerencial, ou quando a conduta não é guiada por um padrão abstrato, capaz de servir como referência consensual. Nestes casos mais problemáticos, “[...] o valor da eficiência por si só, tomado de maneira ‘nua e crua’ como parâmetro solitário de controle – sem o seu desdobramento em padrões ou metas juridicamente definidas – tende a ser baixo para fins de segurança jurídica” (SOUZA, 2017, p. 49), ensejando possíveis arbitrariedades cometidas em razão da invocação

unívoca da visão de qualidade cunhada pelo órgão judiciário, em substituição àquela da entidade pública controlada.

A bem da verdade, quando o Estado passa a assumir conjuntamente tarefas sociais e econômicas, em um complexo cenário de constantes reivindicações pela efetivação de direitos fundamentais, torna-se cada vez mais difícil exigir uma atuação pautada em um modelo pré-concebido, pronto e acabado. “A capilaridade e a complexidade das funções desempenhadas pela Administração Pública, em outras palavras, implicam franco aumento da discricionariedade” (PEREZ, 2017, p. 80). Ora, se a sociedade passa a experimentar uma gama de transformações e surgimento de novas necessidades e prioridades, incabível receitar uma fórmula genérica e vinculante, que seja capaz de solucionar toda a sorte de mazelas, tornando cada vez mais fluidas as escolhas administrativas e sobrelevando a aridez do trabalho de controle jurisdicional.

Neste ponto, quando se tem em mente que há uma natural distância entre política e direito, nota-se que o segmento político se perpetua sob uma arena de complexidade e indeterminação, enquanto que o sistema jurídico tende a agir, em regra, movido por padrões fundados na necessária observância de um parâmetro moral de equidade a ser seguido genericamente, tornando sua conduta mais previsível. Daí a dificuldade em compatibilizar aquilo que já nasce segmentado, buscando alinhar a intervenção do direito às contemporâneas vicissitudes da sociedade. A noção de conveniência e oportunidade política “[...] implica o exercício do compromisso, da faculdade pragmática de perceber o que é factível. O princípio, ao contrário, denota um valor moral rígido, que não faz concessões”, de modo a suscitar do Judiciário “[...] uma sensibilidade especial para saber balancear as demandas de princípio com a necessidade de acomodação estável à realidade” (MENDES, C. H., 2011, p. 110), com o fim último de flexibilizar sua atuação e conformá-la a mudanças paulatinas.

Em linhas gerais, muito embora a satisfação dos interesses coletivos envolva a implementação ou execução de políticas públicas e estas, como destaca Souza (2017), têm o Direito em seu DNA, a aferição de sua eficiência não é capaz de delegar ao sistema de justiça a função de avaliador do mérito administrativo, de modo a influir na categorização dos critérios de conveniência e oportunidade, os quais se extraem da noção de discricionariedade⁹⁰. De outro lado, Perez (2017) afirma que tal discricionariedade aparece

⁹⁰ Entre o campo da liberdade de atuação da administração pública e o controle dos seus atos pelo sistema de justiça, avultou-se no Brasil a teoria do mérito do ato discricionário, segundo a qual o Poder Judiciário não poderia imiscuir-se em questões oriundas do juízo discricionário de acerto, justiça e equidade do agente público. Sendo assim, “o *mérito* refletiria o binômio *oportunidade-conveniência* e [...] constituiria aspecto do exercício da função administrativa que estaria relacionado às circunstâncias e apreciações perceptíveis

voltada, em um primeiro plano, ao exercício de deveres constitucionais, assumindo assim um caráter instrumental, de maneira que, mesmo não estando estritamente vinculado à legislação – eis o maior diferencial entre vinculação e discricionariedade –, o poder discricionário não se materializa sob o esteio de uma liberdade absoluta, mas deve primar pela realização da política pública atenta à finalidade e aos interesses da coletividade.

Com todo efeito, a própria Constituição, ao estabelecer uma cadeia principiológica, enaltece o dever administrativo de cumprimento dos seus postulados, cuja omissão ou má prestação emerge como fundamento de validade para a intervenção judicial, ainda quando se trate de direitos fundamentais advindos de normas programáticas, já que estas têm reconhecida a sua força vinculante, demandando um agir estatal que não deve se esconder por detrás de uma malfadada expectativa de cumprimento. Fato é que “[...] as normas programáticas estão endereçadas a todos os aplicadores das normas constitucionais e, com especial ênfase, o Administrador Público a quem incumbe realizar os deveres constitucionais genéricos através de políticas econômicas e sociais” (APPIO, 2008, p. 93).

Neste ângulo de compreensão, para se analisar a intervenção judicial na esfera administrativa sob o prisma de suas barreiras, há que se ponderar que, ao mesmo tempo em que o conteúdo dos princípios administrativos pode ser relativizado para fins de controle jurisdicional, a observância à preservação do sistema democrático torna-se imperiosa, com o fito de evitar a confusão entre as figuras do juiz e do administrador público⁹¹, de tal modo que

unicamente pelo administrador público, em razão da função e das prerrogativas por ele exercida. Ao juiz seria, por conseguinte, vedado adentrar no seu conhecimento; e se o fizesse, exorbitaria o campo da apreciação jurídica, que lhe é reservado como órgão específico de preservação da ordem legal, para incursionar no terreno das ‘razões políticas’, própria dos órgãos executivos. Assim, valores como democracia, separação de poderes e inafastabilidade da jurisdição conciliar-se-iam por meio da criação de um *universo inatingível* pelo Poder Judiciário: o mérito do ato discricionário” (PEREZ, 2017, p. 71, grifos do autor). Em que pese a sua importância doutrinária e a grande influência exercida, esta teoria do mérito tende a sofrer restrições em virtude da conjugação de atribuições destinadas à administração, cuja complexidade pode resvalar em atuações guiadas pelo bel prazer do gestor. Logo, imunizar completamente o mérito dos atos discricionários do controle jurisdicional pode acarretar em verdadeira negação das prestações estatais. Nesta esteira, vertentes de doutrinadores passaram a defender a introdução de critérios pautados na razoabilidade, proporcionalidade e moralidade do ato administrativo, para fins de balizar a necessidade da sindicabilidade judicial, além de excluir do âmbito judicial casos imprecisos, que exorbitem de sua cognição (PEREZ, 2017). Mas ainda, Perez (2017, p. 73) adverte que “se a gradativa revisão da teoria do mérito empreende uma atualização de certa maneira inevitável e essencial para o Direito Administrativo brasileiro, não é menos certo reconhecer que, nos moldes em que vem sendo implementada, essa revisão faz majorar excessivamente os poderes do Judiciário sobre a Administração. É que ao basear-se em parâmetros muito largos e genéricos, como os princípios da razoabilidade, proporcionalidade ou moralidade, sem que haja métodos concretos para a aferição do cumprimento dessas normas, tende-se mais uma vez a trocar a discricionariedade da autoridade administrativa pela arbitrariedade e capricho do juiz”.

⁹¹ Nessa linha, Mazzilli (2019, p. 186-187) elenca as hipóteses em que o Poder Judiciário pode rever o ato administrativo, tanto comissivo quanto omissivo: “a) o ato administrativo vinculado ou discricionário, sob os aspectos de competência e legalidade; b) o ato administrativo vinculado, na sua fundamentação; c) o ato administrativo vinculado ou discricionário, quando tenha havido imoralidade, desvio de poder ou finalidade, ou evidente desvio de eficiência ou de razoabilidade; d) o ato administrativo discricionário, no mérito, quando

se “[...] o Estado deixa de elaborar suas políticas públicas para atender aos comandos judiciais, tal atitude revela o desprestígio e consequente enfraquecimento da cidadania (STRECK, 2017, p. 230-231), da legitimidade democrática e da separação harmônica entre os poderes republicanos” (MARTINI; RAMOS; SILVA, 2019, p. 251).

Em sede doutrinária, o que se defende é que descabe ao sistema de justiça a eleição das políticas públicas, adentrando às questões relacionadas ao seu conteúdo e/ou decidindo acerca do momento certo de sua efetivação, reservando-lhe o poder fiscalizatório em consonância às diretrizes constitucionais. Do contrário, há a possível tendência de se chegar a um “governo de juízes”, alvorecendo o desequilíbrio do pacto federativo, o surgimento de tensão institucional e até mesmo de uma aristocracia jurisdicional, fragmentando valores inerentes de cada poder e podendo assim gerar verdadeira “crise de governabilidade” (APPIO, 2004, p. 242). Nota-se, portanto, que “[...] a participação do Poder Judiciário no processo de formulação e execução das políticas públicas se apresenta como fenômeno absolutamente inédito, pois implica a substituição de um ato de vontade dos governos eleitos por um ato de vontade de juízes não-eleitos” (APPIO, 2004, p. 217).

Muito além de realizar a função básica de controle, a supremacia do Judiciário pode sobrelevar-se diante da Administração ao ponto de substituí-la ordinariamente, inflacionando seu âmbito de atuação e exorbitando de forma extenuante suas competências originárias. Ao revés, “[...] quando o poder Judiciário atua verificando o efetivo cumprimento das metas da Administração, em consonância ao princípio constitucional da eficiência, age em um processo de racionalização da aplicação do direito, dando ênfase à concretização dos direitos fundamentais” (MARTINI; RAMOS; SILVA, 2019, p. 254). Afinal, conforme provoca Appio (2008, p. 50), “[...] o Direito está fundado numa opção irracional do juiz, baseada num voluntarismo não confessado ou é possível racionalizar a aplicação do Direito e, portanto, da Constituição?”. Com efeito, não obstante a relevância histórica dos princípios constitucionais, enquanto elementos “[...] de resgate da Moral pelo Direito, o juiz da causa deve poder confrontar o ato administrativo imoral com elementos concretos e objetivos que possam ser

a administração o tenha motivado, embora não fosse obrigada a fazê-lo, e assim fica vinculada a seus motivos determinantes; e) o ato administrativo de reação impositiva. Esta última hipótese diz respeito a uma espécie de ato administrativo vinculado. Por *ato administrativo de reação impositiva*, queremos significar o dever que tem a administração pública de *reagir*, por meio de seus agentes, ‘em detectando infração à lei ou em cuidando de fatos já ocorridos ou por ocorrer. Deve interditar o imóvel em ruína; deve coibir o uso dos bens públicos; deve embargar a obra feita em desacordo com as posturas municipais; deve impedir a comercialização de alimentos deteriorados; deve impedir a prática de crime de que tenha notícia. Não há discricionariedade: sua conduta é obrigatória e decorre do simples fato da infração’. Em todos esses casos, portanto, a reação do administrador será sempre obrigatória e vinculada: no momento em que descobre a infração à lei, deve agir” (Grifos do autor).

racionalmente justificados” (APPIO, 2012, p. 121), de modo a não confundir os argumentos jurídicos com aqueles de cunho meramente político.

De outra senda, quando se analisa a predisposição judiciária de intromissão em aspectos direcionados às outras esferas do poder, nota-se a tendência ao discurso acerca do ausente conteúdo democrático presente na atuação do poder Judiciário, mormente em razão de sua origem técnica, cujo critério de escolha de seu corpo institucional não advém de elementos pautados na soberania popular, na voz do povo, o que, em primeira mão, poderia validar o fundamento da carência de legitimidade democrática. Como justificar a ultrapassagem de decisões tomadas deliberativamente por uma maioria eleita sob o crivo democrático, muitas vezes substituindo-as ou reorganizando-as com base em valorações próprias, sem o Judiciário extrapolar suas prerrogativas institucionais e a configuração de seu caráter contramajoritário? Em meio a este dilema, há um necessário agir jurisdicional que seja capaz de confrontar toda a tecnicidade que sustenta um “[...] padrão de desempenho clássico de microlitigação, reativo, apolítico” (VERBICARO, 2019, p. 127), a fim de fazer prevalecer a sua função inafastável de garante dos direitos fundamentais.

Por outro lado, é de se perceber, conforme sustenta Verbicaro (2019, p. 127), “[...] que a crescente juridicização das relações sociais, políticas e econômicas decorreu da progressiva consolidação dos regimes democráticos, o que, no entanto, pode, contraditoriamente, com o excesso de intervencionismo, macular o próprio valor democrático que a engendrou”, evocando um necessário equilíbrio mantenedor da engenharia institucional ancorada na conciliação com o pacto constituinte firmado por meio dos ideais de independência e harmonia entre os poderes, bem como do sistema de freios e contrapesos.

A dificuldade contramajoritária⁹² do Poder Judiciário se concentra no argumento de que há, na disposição ordinária das funções orgânicas, poderes majoritários, cuja atuação se respalda na eleição de seus membros conferida ao povo, o que lhes confere a legitimidade democrática capaz de torná-los os verdadeiros porta-vozes dos problemas sociais, com

⁹² Ao analisar a contribuição teórica de Alexander Bickel para o constitucionalismo contemporâneo, Mendes C. H. (2011) afirma que o autor foi o responsável pela introdução da expressão “dificuldade contramajoritária”, cuja origem advém de suas indagações acerca da sociedade americana da década de 60. Neste contexto, “[...] a Suprema Corte teria assumido, naquele momento, papel de protagonista na condução das transformações sociais, relacionadas sobretudo a casos de segregação racial. Intrigava Bickel encontrar uma justificativa para o ativismo que a corte vinha exercendo dentro da democracia. Ao mesmo tempo, pelo caráter contramajoritário da corte, queria entender como ela sobreviveu no período e não sucumbiu diante de tanta pressão social” (MENDES, C. H., 2011, p. 108-109). Diante da inevitabilidade da corte sofrer influências de fatores externos ao direito, haveria a possibilidade de “decidir não decidir”, lançando mão das chamadas “virtudes passivas”, as quais se amoldam à ideia de prudência: “[...] são ferramentas processuais por meio das quais a corte evita emitir sua opinião sobre o caso, pois ela não pode estar obrigada a legitimar tudo aquilo que não considere inconstitucional” (MENDES, C. H., 2011, p. 111).

competência para cotejar proporcionalmente meios e fins, de modo a “[...] conduzir a coisa pública e elaborar diretrizes políticas à sociedade” (VERBICARO, 2019, p. 401).

Em outra dimensão, tem-se buscado enaltecer a importância da instituição judiciária no âmbito do sistema político, sob a invocação de combate à denominada “tirania da maioria” assumida pelas instâncias representativas do povo, cujo poder muitas vezes tende a ser exercido sob o impulso das paixões das maiorias e multidões, imbuídas por pressões políticas que dificultam, em tese, “[...] uma atuação que seja independente, imparcial, transparente, argumentativa, dotada de uma visão prospectiva e de especificidade técnica, submetida a uma reflexão crítica e racional”⁹³ (VERBICARO, 2019, p. 126). Para Dworkin (2000, p. 27), é bem verdade “[...] que em tais casos os legisladores estão sujeitos a pressões a que não estão sujeitos os juízes, e isso deve contar como razão para chegar a conclusões fundamentadas sobre direitos”. Sobre o mesmo ponto, Verbicaro (2019, p. 425) pontua ainda “[...] a importante atuação do Poder Judiciário como órgão contramajoritário para a proteção das minorias insulares, é dizer, para a proteção dos direitos fundamentais ante o poder opressivo das maiorias eventuais e seu ímpeto faccionista [...]”.

Considerando o argumento democrático, Dworkin (2000) afirma não existirem razões institucionais capazes de justificar a preponderância de uma decisão legislativa sobre direitos, em detrimento de uma decisão judicial, não havendo assim qualquer suposta aptidão que as tornem abstratamente mais exatas e mais corretas. Longe da perfeição, a representação do mandato político e sua pulverização nas sociedades de massa, pode culminar em verdadeira idealização dos processos majoritários, desatendendo à rigidez de preservação das garantias constitucionais. “Por essa razão, a defesa dos direitos fundamentais, inclusive dos direitos sociais, não deve ficar ao alvedrio das maiorias de plantão, cabendo ao Judiciário, sempre que se deparar com situações de omissão ou violação a estes direitos, garantir a sua plena efetividade” (ABRAHAM; CASTRO; FARIAS, 2016, p. 37). Segundo Waldron (2006, p. 1348), “[...] the democratic process is hardly perfect and, in any case, the democratic objection is itself problematic when what is at stake is the tyranny of the majority”⁹⁴.

Foi dessa forma que se passou a assumir a possibilidade de imissão do Judiciário na esfera política, passando a usufruir de um poder político que lhe confere a capacidade de

⁹³ O conceito moderno de tirania da maioria advém, conforme explica Matos (2020, p. 159), da ideia de domínio da facção majoritária, desenvolvida por Rousseau, e que pode ser fator conducente à degeneração da forma pura da democracia: “[...] assim, as democracias tendem a degenerar em oclocracias, ou seja, o governo da maioria degenera em governo das massas. Sob outro ponto de vista, as democracias que almejam o bem comum (e a proteção da liberdade) degeneram em oclocracias que almejam apenas a satisfação dos interesses das massas (independentemente da proteção da liberdade)”.

⁹⁴ O processo democrático dificilmente é perfeito e, de qualquer forma, a objeção democrática é em si problemática quando o que está em jogo é a tirania da maioria (Tradução livre).

controle dos atos normativos emanados pelos demais poderes, retirando-se destes, qualquer ideia de supremacia outrora sustentada, capaz de anular os valores de liberdade e minar a independência funcional do sistema judiciário. Entretanto, levando a cabo o significado de “tirania” como o desacordo de direitos, Waldron (2006) sustenta que, ao mesmo tempo em que as instituições democráticas podem agir de forma tirânica, coibindo direitos, os tribunais também podem fazê-lo em suas decisões, inclusive por maioria de votos, aproximando-se, neste aspecto, a uma decisão política. Neste sentido, “[...] tyranny, on the definition we are using, is more or less inevitable. It is just a matter of how much tyranny there is likely to be [...]”⁹⁵ (WALDRON, 2006, p. 1396). O que ocorre é que, segundo o autor, quando se transfere um poder de decisão definitiva a uma instituição, esta, invariavelmente, imporá seus próprios valores e sua visão particular, ainda que premida do arcabouço axiológico de independência e imparcialidade, como é o caso do Judiciário⁹⁶.

Nesta enseada, a aventada ausência de legitimidade democrática do poder Judiciário pode surgir como complicadora no processo de avaliação da eficiência administrativa em sua condução de políticas públicas, impondo a necessária observância de balizas que respaldem a discussão de questões políticas dentro da seara jurídica, visando resguardar a ordem inserida na Constituição, em consonância ao Estado democrático de direito. Neste caso, não há que se falar em inversão ou ultrapassagem da lógica decisória, de modo que o Judiciário continua a atuar sob fundamentos jurídicos/principiológicos, ainda que o objeto de sua decisão seja uma questão política. “Não se trata, pois, de uma substituição arbitrária e peremptória das vias democráticas pela via judicante. A intervenção do Judiciário em questões políticas é complementar e não excludente às vias políticas” (VERBICARO, 2019, p. 402). Neste sentido:

[...] se uma diretriz política violar os direitos fundamentais, a questão ultrapassa o fórum da política, atingindo a esfera da juridicidade. O conflito torna-se também jurídico, legitimando o Judiciário a atuar com o estrito objetivo de resguardar a política de preservação de direitos dos indivíduos. O controle judicial (judicialidade) de questões políticas propicia, pois, a compatibilização das diretrizes políticas do Estado a um núcleo essencial de direitos fundamentais – correção das distorções políticas aos valores constitucionais. Admitir que diretrizes políticas

⁹⁵ Tirania, na definição que estamos usando, é mais ou menos inevitável. É apenas uma questão de quanta tirania é provável que haja [...] (Tradução livre).

⁹⁶ Those who invoke the maxim *nemo iudex in sua causa* in this context say that it requires that a final decision about rights should not be left in the hands of the people. Rather, it should be passed on to an independent and impartial institution such as a court. It is hard to see the force of this argument. Almost any conceivable decision-rule will eventually involve someone deciding in his own case. Unless we envisage a literally endless chain of appeals, there will always be some person or institution whose decision is final. And of that person or institution, we can always say that because it has the last word, its members are ipso facto ruling on the acceptability of their own view (WALDRON, 2006, p. 1400-1401).

estejam fora da incidência do controle judicial significa permitir a negação das bases fundamentais do Estado Democrático de Direito.

[...]

Nota-se que o fundamento tanto da política, como do direito, apesar de suas diferenças, objetivos e códigos próprios, extrai-se da mesma fonte normativa: a Constituição. É ela a baliza, o limite, a diretriz de atuação dos dois sistemas: do jurídico e, igualmente, do político. Ambos devem, portanto, obediência à Carta Constitucional (VERBICARO, 2019, p. 402/405, grifos nosso).

Em meio a esta compreensão, Jobim (2012) já havia afirmado a existência de poderes democráticos no corpo judiciário, sendo possível a normatização de determinadas matérias e conteúdos, porém, preenchidos e respeitados certos requisitos, notadamente, a fiel observância aos parâmetros constitucionais. A concretização da vontade constitucional seria então a principal causa de afastamento da noção de *déficit* democrático, admitindo-se, nos limites deste sentido, a realização de política por meio dos julgamentos.

Cabe assim ao poder Judiciário a manutenção da equidade normativo-constitucional, materializando as previsões estatuídas para além de uma unívoca concepção de legitimidade democrática, a qual merece vir atrelada ao que se compreende enquanto um Estado constitucional democrático: ao mesmo tempo em que assume a importância da soberania popular como canal representativo, defende a preservação das matrizes constitucionais, dos valores e direitos constitucionais. Assim, “[...] ao contrário do constitucionalismo liberal, que seria marcado pela defesa do individualismo racional, a garantia limitada dos direitos civis e políticos e a clara separação dos poderes” (KOERNER; MACIEL, 2002, p. 123), o constitucionalismo democrático, por sua vez, “[...] priorizaria os valores da dignidade humana e da solidariedade social, a ampliação do âmbito de proteção dos direitos e a redefinição das relações entre os poderes do Estado” (KOERNER; MACIEL, 2002, p. 123-124).

6.2 Outros limites para a expansão do sistema de justiça: a ordem jurídica vigente autoriza todo e qualquer tipo de interferência?

Ao se discutir acerca das implicações sociais decorrentes da passagem de uma estrutura de poder fundada no liberalismo civil e econômico, para a figura estatal guiada pelas transformações da sociedade que culminaram em crescentes necessidades a serem supridas, viu-se que a eficiência passou a ser o comando de uma atuação que busca intervir nos interesses da coletividade. Um modelo de eficiência passou a ser construído e idealizado com base em uma dinâmica social que cada vez mais se via imersa em interações cuja profusão e

alcance dos efeitos demandam esforços e manobras políticas de uma complexidade que muitas vezes tende a ser o próprio obstáculo para a resolutividade das mazelas sociais.

Assim, na medida em que o sistema de justiça age para suprir essas lacunas políticas, em resposta às demandas da sociedade, naturalmente esbarra-se com limites capazes de frear sua expansão sob a seara administrativa. Neste meio termo, surge o dilema de difícil desconstrução: ao se fundamentar na persecução da eficiência enquanto força motriz da gestão estatal, como equilibrar a inevitável expansão do sistema de justiça sobre uma ordem social que, ao mesmo tempo em que se ancora em princípios democráticos e federalistas, também é sustentada sob a própria fórmula da justiça?

Alinhavar um conceito universal de ordem jurídica justa e tentar impô-lo à Administração como receita infalível para uma gestão eficiente não parece a melhor solução. Com efeito, viu-se que há toda uma complexidade substancial no que pertine ao processo de elaboração e implementação de políticas públicas, o que pode funcionar como complicador quando se tenta transpor a pragmaticidade jurídica para a esfera da conflituosidade social.

São modos de atuação que foram criados originalmente para cumprirem fins específicos. À Administração Pública foi destinada uma discricionariedade que lhe pressupõe a capacidade de praticar atos outorgados sob uma *expertise* de técnica intrínseca, contemplando a tese genérica de que cabe ao administrador a escolha da melhor política pública para determinado problema, com autonomia para gerir o mérito dos seus atos. Eis o argumento fulcral que tende a embasar a propalada ausência de capacidade institucional do Poder Judiciário para atuação em matérias oriundas de outros ramos do poder. Segundo Barroso (2012, p. 30), “[...] capacidade institucional envolve a determinação de qual Poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria”. Neste sentido:

O argumento das capacidades institucionais tem como palavra de ordem a especialização. Assim, no arranjo constitucional, coube a cada poder funções específicas que foram distribuídas conforme as melhores competências e conhecimentos técnicos que o tornam o mais habilitado para exercê-las. Cria-se, portanto, a presunção de que o poder constitucional “mais capacitado” tomará a decisão mais adequada diante de um caso concreto, excluindo, por conseguinte, eventual ingerência de outros poderes, órgãos ou instituições (MARTINI; SILVA, 2019, p. 129).

Pela “ordem natural das coisas”, não se imagina a imbricação entre os mundos jurídico e político. É bem verdade que, conforme afirma Barroso (2012), direito não é política e não se deve pensar em uma decisão judicial pautada sob motivações políticas, correndo o risco de desqualificá-la em sua essência. Por outro lado, “[...] não é possível ignorar, porém, que a

linha divisória entre Direito e Política, que existe inegavelmente, nem sempre é nítida e certamente não é fixa” (BARROSO, 2012, p. 29). Com todo efeito, se o direito nasce em um mundo fático, e este é circunscrito por valores que muitas vezes transbordam da técnica puramente formal, é natural que se invoque um conhecimento jurídico transdisciplinar em determinadas demandas de largo espectro e maior complexidade, “[...] reclamando do Judiciário uma cognoscibilidade pertinente, *prima facie*, ao poder Executivo” (MARTINI; SILVA, 2019, p. 128). Desta forma, é possível afirmar de modo mais confortável que o direito pode ser enquadrado como política “[...] no sentido de que [...] sua aplicação não é dissociada da realidade política, dos efeitos que produz no meio social e dos sentimentos e expectativas dos cidadãos” (BARROSO, 2012, p. 29).

É neste ponto que a capacidade institucional exsurge não mais como a última palavra em termos de especialização funcional, mas como um norte, um pressuposto metodológico que permite imprimir, entre uma seleção de aptidões, aquela que à primeira vista se apresenta como mais apropriada à esfera de atribuições de um poder em comparação a outro, sem vedar “[...] o exercício, a título ocasional, de uma determinada função por órgão não-especializado, desde que compatível com sua atividade-fim” (APPIO, 2004, p. 233). A confiabilidade da atuação jurisdicional passa por esta diretriz, mas não se ultima nela, de maneira que a deferência cega a um padrão de habilidades torna-se mera idealização em meio à dinamicidade que a dirige. Assim sendo, falar sobre as capacidades de uma instituição significa “[...] indicar os seus méritos comparativos para decidir tanto questões que podem estar sob a esfera de competências de mais de uma instituição, quanto problemas cujas soluções por uma dada instituição terão efeitos sobre objetivos compartilhados por outras instituições” (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 15).

Essa perspectiva encontra amparo teórico nas obras de Hans Kelsen. Segundo Matos (2020), há uma tendência kelseniana em demonstrar o desatrelamento entre as funções e seus órgãos, bem como em evidenciar a impureza dos atos estatais, cuja natureza mista os conduz à mescla entre atos legislativos e executivos. Desta forma, a sentença, por exemplo, “[...] é ato executivo (ato judicial), mas é também ato legislativo, pois a decisão do juiz foi uma escolha entre alternativas limitadas pela lei (discrecionabilidade)” (MATOS, 2020, p. 101). Para fins de evitar a sobreposição e eventual confusão entre as funções especializadas, Matos (2020) aborda a diferença de grau prescrita por Cappelletti, o qual adverte para um maior nível de criatividade entre os atos legislativos, em contraponto aos atos judiciais, de natural limitação normativa. Como decorrência prática, a distinção fundamental entre legislação e jurisdição

não decorre diretamente da natureza de suas funções, mas da assimilação da imparcialidade judicial e as barreiras impostas à valoração das questões sociais.

Diante das incertezas surgidas entre os níveis de confiabilidade das soluções emanadas pelas instituições em conflito, o argumento das capacidades deve ceder diante da nova proposta de arquitetura institucional que não se satisfaz de modo perfeito e acabado. Desta forma, “[...] pensar nas capacidades de uma instituição requer, assim, considerar antes de tudo as margens de incerteza a que se submetem as decisões de quaisquer atores institucionais para questões complexas” (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 21).

Já admitida a nova configuração expansionista do sistema de justiça frente à esfera administrativa, não cabe mais indagar simplesmente sobre “quem deve decidir”. Ultrapassada esta premissa, resta agora perquirir sobre “como deve o judiciário decidir”, entre uma cadeia de variáveis capazes de operacionalizar a performance judiciária para além do simplório dualismo havido entre uma postura ativista e outra autocontida (ARGUELHES; LEAL, 2011). Estas variáveis mostram-se como verdadeiros desafios na condução das decisões jurisdicionais e no enfrentamento das possíveis tensões interinstitucionais, como ocorre quando o sistema se depara com as duas faces de uma mesma moeda: os custos dos direitos e as limitações orçamentárias. “Afim, quando se fala em ‘habilidades e limitações’ o que está por trás? O que devemos levar em conta em uma análise relativa às capacidades institucionais? A primeira diferenciação que se deve fazer diz respeito à definição dos limites” (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 41).

O desafio reside justamente em equacionar o manejo das capacidades institucionais com os possíveis efeitos sistêmicos ou dinâmicos (ARGUELHES; LEAL, 2011; BARROSO, 2012) decorrentes da escolha adotada. Sendo juízes seres concretos de carne e osso com limitações reais, diferentes da figura ideal do Hércules criado e descrito por Dworkin (2010), a proposta visa, através de esforços de aproximação, tentar “[...] chegar o mais perto que puder do resultado que seria obtido em um contexto ideal de aplicação” (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 28), minimizando a propagação dos efeitos sistêmicos e promovendo assim o melhor estado de coisas.

Para tanto, muito embora se contemple uma verdadeira flexibilização da noção tradicional de capacidades institucionais, não se pode olvidar do fato de que, durante muito tempo, toda a preparação jurídica esteve voltada para a realização da microjustiça, de modo que a mensuração dos efeitos da intervenção jurisdicional sobre a seara política torna-se um ponto problemático. Para a resolução dos “casos difíceis”, “[...] os quais desafiam a lógica procedimental estruturante da democracia” (MARTINI; RAMOS; SILVA, 2019, p. 263), é

necessário que o Judiciário também tome “[...] decisões sobre como decidir e pensar nos efeitos dessas escolhas no tempo” (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 30), tendo em vista que “[...] ele nem sempre dispõe das informações, do tempo e mesmo do conhecimento para avaliar o impacto de determinadas decisões, proferidas em processos individuais, sobre a realidade de um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público” (BARROSO, 2012, p. 30). O que dizer então da dimensão das decisões presentes nos processos coletivos...

A complexa análise que permeia essa intersetorialidade pôde ser constatada na Ação Civil Pública nº 0819017-69.2019.8.10.0001, proposta pelo MPE/MA (Promotoria de Justiça de Paço do Lumiar) contra o Município de Paço do Lumiar, tendo em vista a suscitada ocupação irregular de áreas públicas (áreas verdes e institucionais) do Loteamento “Lima Verde”. Neste caso, muito embora se trate de um interesse coletivo ao usufruto de bens de uso comum do povo, os quais, a princípio, não devem ser desvirtuados para finalidades privatísticas, não se pode descurar do problema central que atravessa este fato: a desigualdade na distribuição territorial, consequência direta da discrepante distribuição de renda. Desta forma, nota-se que, se por um lado a supremacia do interesse público pode inibir a desafetação destas áreas, a questão se esbarra frontalmente com o direito constitucional fundamental à moradia (art. 6º/CF), que também se impõe no âmbito da finalidade pública, demandando uma interpretação sistemática e teleológica do ordenamento jurídico, a ser produzida casuisticamente com o subsídio axiológico do princípio da proporcionalidade e seus critérios práticos.

O que se busca evitar, por óbvio, é a prática de excessos pelo sistema de justiça, desajustando-o, “[...] desequilibrando escalas coletivas de atendimentos e previsões orçamentárias, além de provocar possíveis soluções de continuidade em políticas públicas já implementadas” (MARTINI; SILVA, 2019, p. 130). Nesta linha:

O questionamento quanto à capacidade dos tribunais refere-se aos limites estruturais e materiais para a efetivação das decisões judiciais. Isso porque os tribunais dependem, em muitos momentos, da atuação de outros poderes do Estado para executar suas decisões. Nesse aspecto, as decisões judiciais são, constantemente, acusadas de gerar crescentes despesas de custeio, o que comprometeria, sensivelmente, a política de ajuste fiscal e de estabilidade monetária postas em prática pelo Poder Executivo (VERBICARO, 2019, p. 126).

Notadamente, fatores importantes devem ser considerados quando o Judiciário intervém na execução de uma política pública, tais como os meios necessários para a consecução da finalidade perseguida, o tempo a ser despendido para a efetiva dinamização

dos resultados, bem como a manipulação de conhecimentos técnicos especializados e multidisciplinares, os quais originalmente foram pensados como atributos dos poderes majoritários a quem coube o exercício de uma série de previsões constitucionais de caráter dirigente e programático. Com efeito, “[...] o controle judicial das políticas públicas não se resume à simples aplicação da hermenêutica constitucional ou à mera defesa de princípios abstratos” (ABRAHAM; CASTRO; FARIAS, 2016, p. 32). E, por outro lado, todos estes fatores se convertem nas diretrizes básicas que orientam o manejo dos recursos orçamentários na seleção das políticas públicas prioritárias.

Verifica-se que as demandas coletivas, no geral, além de pugnarem por políticas públicas, e, conseqüentemente, por decisões de natureza institucional e caráter sistêmico, também evocam custos. Portanto, sobrepor uma decisão a outra esfera de poder é atentar para um mar infinito de direitos e necessidades sociais de um lado, e um implacável orçamento limitado de outro. Invariavelmente, a conta precisa bater.

Dentro deste panorama, a materialização de um interesse social em um direito há de perpassar pela ideia de valor econômico, para que possa, de fato, existir e por consequência, ser adimplido pelo Estado, de modo que, segundo Holmes e Sunstein (2019, p. 9) “[...] um direito jurídico só existe se e quando tem um custo orçamentário”, sendo que a sua carga moral será responsável pela definição das prioridades que devem remanescer em meio ao contexto de recursos escassos. A questão não se resume simplesmente no emprego de todos os esforços possíveis para a resolução do problema, mas no emprego de esforços para a realização de direitos que estejam contemplados na disponibilidade financeira do Estado.

Dessa forma, Holmes e Sunstein (2019) preveem uma universalização dos direitos fundamentais, descartando qualquer dicotomia porventura existente entre direitos positivos e direitos negativos, tendo todos, por sua vez, caráter prestacional⁹⁷. A intenção é romper de vez com os dogmas do liberalismo atinentes à capacidade individual de autogoverno e gerência da liberdade, para, ao final, destinar ao Estado o poder de comando dos direitos do homem, os quais, em sendo todos positivos, dependem de escolhas inevitáveis. Nesta linha, sustentam

⁹⁷ Nesta linha, afirma Kelbert (2011, p. 66) ser hoje “[...] inegável que mesmo os direitos de liberdade demandam recursos estatais. A estruturação de instituições permanentes, como a polícia e os tribunais eleitorais são exemplos do que se afirmou. Assim, o que se observa é que os custos de financiamento e manutenção dos direitos não se resumem ao aspecto econômico-financeiro, que sem dúvida é o aspecto mais imediato, entretanto podem ser referidos custos indiretos, como os derivados dos encargos institucionais de manutenção e funcionamento de estruturas estatais”. Por outro lado, para Sarlet (2012, p. 286), os direitos negativos sustentam uma “neutralidade econômico-financeira” quando o que está em voga é a sua aplicação pelos órgãos do Poder Judiciário. Neste caso, o “fator custo” não aparece como um peso distintivo, de maneira que “[...] a sua eficácia jurídica (ou seja, a eficácia dos direitos fundamentais na condição de direitos negativos) e a efetividade naquilo que depende da possibilidade de implementação jurisdicional não tem sido colocada na dependência da sua possível relevância econômica”.

que “[...] a premissa de que nossos direitos mais fundamentais podem ser usufruídos sem custo algum, embora muito disseminada, é evidentemente falsa” (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 13).

É necessário destacar que, diante da imensidão de demandas sociais, a negação casuística de um direito em detrimento de outro, ou a preferência deste segundo, não anula a carga axiológica do primeiro, não aniquila o seu poder reivindicatório quando puder ser confrontado com um valor de outra espécie, em outras circunstâncias. O teor moral continua intacto, ainda que o teor jurídico tenha sido fatalmente atingido pela “[...] retórica do não temos dinheiro” (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 17). É bem verdade que “[...] perguntar quanto custam os direitos não é o mesmo que perguntar o quanto eles valem” (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 16).

Por isso, a vontade política, por si só, não se mostra capaz de suprir as necessidades sociais. Ela é sim, o primeiro fator que deve apontar nesta direção. Mas quando não vier acompanhada de mecanismos que possibilitem sua materialização, será apenas uma promessa de boas intenções. Sob este viés realístico, afirma Cambi (2018, p. 496) que “[...] não basta [...] ter apenas vontade de efetivar a Constituição e de transformar a realidade. Tão importante quanto as boas intenções é a possibilidade de o direito vir a ser concretizado, em razão dos custos que gera ao Poder Público e a toda a sociedade”.

Dentro desta perspectiva, a ideia de orçamento público se desprende da noção de orçamento liberal, vista como a mera promoção do “[...] controle político da arrecadação e dos gastos do Poder Executivo” (ABRAHAM; CASTRO; FARIAS, 2016, p. 38) para assumir sua função instrumental e finalística, ligada ao planejamento da oferta de serviços públicos, alocando o agir estatal conforme as prioridades eleitas socialmente. Assim, “[...] a noção moderna de orçamento é diretamente relacionada à noção de políticas públicas. Afinal, é a partir do Estado social que surge, por meio de políticas públicas – e do orçamento – a intervenção positiva do Poder Público na ordem econômica e na ordem social” (MÂNICA, 2008, p. 90).

O acordo social acerca da ordem deontológica de direitos assegurados parte de uma concepção comum de justiça moldada sobre o conceito de equidade. Para a manutenção da ordem social, a justiça como equidade se sobressai como fundamento de amparo aos sacrifícios que se impõem como necessários à realização de certos objetivos à custa da restrição de outros (RAMOS; SILVA, 2017; RAWLS, 1997). Desta forma, “[...] se os direitos forem vistos como acordos sociais que geram benefícios mútuos e proporcionam os termos de

cooperação social, esses acordos têm de ser tais que, em princípio, possam ser aceitos por todos os cidadãos” (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 184).

Circunscrita neste contexto fático, dormita a cláusula da reserva do possível⁹⁸ e suas implicações pragmáticas. Obtempera-se, segundo Holmes e Sunstein (2019), que a existência de uma “poupança”, justamente por não ser capaz de cobrir todas as despesas possíveis, deve ser utilizada com parcimônia, implicando no endurecimento de requisitos para a satisfação das demandas mais urgentes. Por consectário, “[...] num sentido doloroso, mas realista, o custo dos direitos implica que os dois poderes políticos (o Executivo e o Legislativo), que recolhem e determinam a destinação dos recursos públicos, afetam substancialmente o valor, o âmbito e a previsibilidade dos nossos direitos” (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 19).

Ocorre que, nem sempre a atuação destes atores políticos, ainda que permeada por elementos técnicos e orçamentários imprescindíveis para balizar as concessões de direitos, se mostra suficiente, possibilitando a desobstrução do muro das capacidades institucionais dos órgãos representativos pelo sistema judiciário. De fato, não se pode concordar que argumentos como a capacidade institucional e/ou a reserva do possível sejam capazes de “blindar” os poderes políticos da intervenção judicial, tornando o sistema de justiça refém de um figurino federativo que, se tomado sempre como argumento de primeira ordem, pode resvalar em verdadeira manobra para desvios de poder/finalidade. É assim que “[...] a simples alegação de uma reserva do possível, sem apresentar elementos concretos a respeito de haver, de fato, impossibilidade material para a prestação de um direito, pode levar a uma aniquilação, pela via interpretativa, dos direitos sociais reconhecidos pela Constituição” (ALVES; MASTRODI, 2016, p. 715).

Não se trata pura e simplesmente de avaliar o quão autocontido ou ativista estará sendo o órgão judiciário, tendo em vista que, em meio à dinâmica que envolve o pacto federativo, repousam valores fundamentais que não podem ser esquecidos, posto que

⁹⁸ Surgida no Tribunal Federal da Alemanha, a cláusula/doutrina/princípio da reserva do possível (KELBERT, 2011) veiculou a ideia de razoabilidade como questão primordial a ser considerada no cotejo entre a disponibilidade de recursos orçamentários e as prestações estatais (ALVES; MASTRODI, 2016; MÂNICA, 2008). Neste sentido, aponta Kelbert (2011, p. 69-70): “A reserva do possível foi desenvolvida na Alemanha para solucionar a restrição do número de vagas (*Numerus clausus*) em algumas Universidades (BVerfGE 33, 303). Naquele caso, julgado em 18 de julho de 1972, analisou-se o art. 12, §1º da Lei Fundamental, segundo o qual: *Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen* (todos os alemães têm o direito de eleger livremente a sua profissão, o lugar de trabalho e o lugar de formação). Na referida decisão, esses direitos foram cotejados à luz dos princípios da igualdade e do Estado Social. Ali o que se discutiu foram os diversos critérios de admissão ao ensino superior, bem como a situação dos candidatos que se inscreveram em mais de uma universidade ou em mais de um curso de graduação. Como solução a esses problemas, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, *Bundesverfassungsgericht*, decidiu que algumas prestações estatais ficam sujeitas àquilo que o indivíduo pode exigir da sociedade de forma razoável, ou seja, há prestações que ficam restritas a uma reserva do possível”.

constituem o próprio alicerce no qual a sociedade constitucionalizada se sustenta e delimita suas prioridades. São estes fundamentos de validade que devem operar como elementos de racionalização quando se discute a interferência do sistema de justiça sobre a esfera político-administrativa. Nestes termos, “[...] a racionalização do gasto público, sobretudo em um país que ainda apresenta várias demandas sociais a serem satisfeitas, passa também por uma análise criteriosa da prioridade da despesa a ser executada, cuja avaliação não pode ser excluída do Poder Judiciário” (ABRAHAM; CASTRO; FARIAS, 2016, p. 40).

Nesta senda, afirma Ramos P. R. B. (2000), em análise acerca da relação existente entre o constitucionalismo e o controle judicial de constitucionalidade, que a sobrevivência deste se concretiza por meio do resguardo dos direitos humanos fundamentais, do compromisso visceral com a dignidade do homem, de modo a reconhecê-lo como detentor de direitos, partindo da ideia da limitação do poder. Há que se estabelecer assim uma base ética, com suporte em um projeto de sociedade que vise o bem comum, a fim de “[...] garantir um modelo de sociedade resultado de um consenso histórico, o qual procura dar dignidade a todos os homens, uma vez que todos são portadores de direitos inalienáveis e imprescritíveis” (RAMOS, P. R. B., 2000, p. 103).

Partindo desta compreensão, vislumbra-se a necessidade de relativizar a cláusula de reserva do possível, de maneira que “[...] o custo direto envolvido para a efetivação de um direito fundamental não pode servir como óbice intransponível para sua efetivação, mas deve ser levado em conta no processo de ponderação de bens” (MÂNICA, 2008, p. 103-104). Nesta perspectiva, excetuando-se casos que envolvam “[...] motivo justo e objetivamente aferível, [a reserva do possível] não pode ser invocada pelo Poder Público como razão bastante para simplesmente descumprir mandamentos constitucionais” (MAZZILLI, 2019, p. 188). Com efeito, “[...] o Poder Judiciário deve reconhecer que direitos fundamentais precisam de uma resposta efetiva e, não raro, urgente, que não pode depender apenas de decisões discricionárias do administrador” (MAZZILLI, 2019, p. 188). Assim:

Sua discricionariedade é importante e deve ser reconhecida em situações normais, como, por exemplo, quando o administrador tenha recursos previstos em orçamento para fazer um hospital, e então decide se esse hospital será construído no bairro A ou no bairro B: isso é ele quem decide; não o Poder Judiciário. Ele o decide ao examinar os indicadores disponíveis sobre qual bairro é o mais necessitado, qual deles tem menos recursos de saúde, em qual deles há mais acidentes ou endemias etc. Para isso existe a discricionariedade. Entretanto, se ele usar a discricionariedade para deixar de assegurar direitos fundamentais, ou para se desviar de sua função pública como para atender a interesses subalternos, ou seja, para construir um ocioso hospital a mais num bairro que já tenha muitos hospitais, e se vai deixar sem hospital algum a periferia, onde a necessidade possa ser maior, – então nesses casos será possível coagir o administrador a cumprir uma obrigação

adequada de fazer, por meio do manuseio de ações movidas no Poder Judiciário (MAZZILLI, 2019, p. 188-189, grifos nosso).

Neste diapasão, na Ação Civil Pública nº 0815375-25.2018.8.10.0001, que trata das obrigações do Município de São Luís referentes à pavimentação asfáltica da Rua Caravelas, no bairro São Cristóvão/Tirirical, o Ministério Público Estadual (Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís) afirmou a necessidade da intervenção judicial como medida para restaurar a legalidade de atos omissivos praticados à contramão dos deveres administrativos impostos constitucionalmente, os quais relativizam a ideia de liberdade que se insere no âmbito da discricionariedade do gestor público, para fazer face ao perfil contemporâneo de eficiência que se espera. É o que se depreende da leitura do trecho da petição inicial referenciada:

Decerto, não compete ao Judiciário imiscuir-se no espaço considerado como puramente de mérito administrativo, substituindo a Administração na avaliação subjetiva sobre a conveniência e oportunidade do ato. Contudo, quando os princípios constitucionais da Administração, como razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e moralidade não estiverem sendo obedecidos, deve o Poder Judiciário agir para restaurar a legalidade do ato. Isto porque a atividade administrativa deve estar sempre vinculada ao fim público que a informa, de modo que, a eleição das opções a ser feita pelo administrador, deve ser aquela dentre as previstas em lei que melhor atenda ao interesse público no caso concreto, pois, discricionariedade não é liberdade plena, mas, sim, liberdade de ação para a Administração Pública, dentro dos limites previstos em lei. Assim, quando o Poder Público, que é responsável pela observância de direitos sociais, comporta-se de maneira omissa na prestação de um serviço, deixando de observar os mandamentos constitucionais, o controle do ato não será feito sobre a conveniência e oportunidade da Administração, mas sobre a legalidade, à luz dos princípios que regem a atuação da Administração.

Daí se infere que o poder administrativo é atribuído à autoridade para remover os interesses particulares que se opõem ao interesse público. Nessas condições, o poder de agir se converte no dever de agir. Assim, se no direito privado o poder de agir é uma faculdade, no direito público é imposição, um dever para o agente que o detém, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exijam a sua atenção. Ao poder-dever de administrar alinha-se o dever de eficiência, impondo-se a todo agente público realizar suas atribuições com presteza e rendimento funcional. Esse é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, mais exige resultados positivos na gestão da implantação e conservação do sistema viário satisfatório ao atendimento das necessidades de toda a coletividade. Vale ressaltar que o conceito jurídico de eficiência da Administração Pública abrange a organização da estrutura administrativa, assim como a conduta concreta dos agentes públicos, vinculados à promoção das finalidades da Administração Pública em favor dos administrados, devendo, para tanto, coordenar os esforços relativos aos custos financeiros da atuação administrativa com os interesses legitimados das partes envolvidas e de toda a coletividade, de modo a realizar tais fins da forma mais satisfatória possível (Bruno Miragem, 2011, p. 44).

Nesse sentido, lastreado pelos ideais de transparência, participação, eficiência e cidadania, a ideia de discricionariedade administrativa como ato supremo de império da Administração, oriunda do liberalismo, não pode mais ser admitida por um Estado pautado nos ideais democráticos estabelecidas pelo processo de constitucionalização do Direito. A moderna concepção de poder discricionário

assume um panorama distinto de suas raízes de “poder exorbitante” e se torna um ato alicerçado na perspectiva de submissão a um exigente controle principiológico vinculado ao sistema constitucional, sob pena de vício nulificador do ato administrativo.

Sobre o princípio da separação dos poderes, sabe-se que, embora o Judiciário não possa substituir a Administração Pública no exercício do poder discricionário em respeito aos princípios da harmonia e independência entre os poderes, tal proibição não tem caráter absoluto, pois basta que a discricionariedade resvale na arbitrariedade para autorizar a intervenção judicial. Na distribuição clássica das competências do Estado, cabe ao Poder Executivo a tarefa de administrar, especialmente nos casos em que seja necessário um juízo de conveniência e oportunidade. Por outro lado, é dever do Judiciário assegurar a observância e garantir a efetividade das regras e princípios constitucionais.

Não se discute se compete ao administrador à frente do Poder Executivo definir, entre os problemas que se apresentam, quais devem ser enfrentados com prioridades e os meios para fazê-los, porém, o raio de liberdade se restringirá drasticamente quando a ausência de soluções para uma questão pública implicar em afronta a princípios consagrados na própria Constituição. Em se constatando esse quadro, a intervenção do Judiciário estará legitimada quando o confronto se der entre o princípio enraizado no art. 2º da Carta Magna e aqueles que constituem fundamento do Estado Democrático de Direito, como a isonomia e a dignidade da pessoa humana (Processo nº 0815375-25.2018.8.10.0001, grifos nosso).

A sentença proferida pelo juiz da VIDCSL indeferiu o pedido e extinguiu o feito sem resolução do mérito, sob a justificativa de intervenção não excepcional do sistema de justiça sobre política pública de caráter não prioritário. A mesma sentença foi ainda reproduzida nos processos de nº 0828561-18.2018.8.10.0001; 0828564-70.2018.8.10.0001; 0849124-33.2018.8.10.0001; 0849135-62.2018.8.10.0001 e 0847497-91.2018.8.10.0001, os quais apresentam a mesma causa de pedir. Assim:

A imposição, pelo Poder Judiciário, de prestação de políticas públicas ao Poder Executivo restringe-se a situações excepcionais, sob pena de mácula ao princípio da separação de poderes.

Com efeito, a intervenção do Judiciário na atividade administrativa de forma a determinar prestações positivas se limita a hipóteses excepcionais de ofensas aos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal.

A política pública inerente à pavimentação asfáltica das vias públicas, embora também possua relevante valor social, não alcança os mesmos patamares de valores constitucional [sic] de outras políticas públicas, como relativas à saúde e educação, por exemplo, que autorizam uma intervenção mais direta do Judiciário, na hipótese de lesão pela Administração Pública.

Assim não compete ao Poder Judiciário invadir os critérios de conveniência e oportunidade da Administração para determinar a pavimentação de via ou vias públicas, sob pena de violação do princípio constitucional da divisão dos poderes da República Federativa do Brasil (Processo nº 0815375-25.2018.8.10.0001, grifos nosso).

Entretanto, levada a matéria ao conhecimento do Tribunal de Justiça do Maranhão, através de recurso de apelação interposto pelo MPE/MA, este entendeu pela anulação da sentença, por se tratar de omissão municipal ligada ao direito fundamental à saúde da coletividade atingida, conforme exposto na ementa do acórdão:

EMENTA APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERESSE PROCESSUAL – RECONHECIDO. REALIZAÇÃO DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO, E MELHORIAS DO SISTEMA DE ESGOTO EM VIA PÚBLICA. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. INTERVENÇÃO NECESSÁRIA DO JUDICIÁRIO. EXTINÇÃO DO PROCESSO INDEVIDA. SENTENÇA ANULADA. [...] III - Contudo, *em situações excepcionais, quando configurada omissão que atinge direitos fundamentais dos cidadãos, como o de saúde decorrente da higiene, pode o juiz adentrar no mérito da questão, até mesmo porque o pleito ministerial não se restringe apenas ao asfaltamento da via, mas também de recuperação, drenagem e esgotamento sanitário.* IV - No presente caso, restou comprovada no Inquérito Civil nº 001/2018 – PJE Meio Ambiente, a inexistência de asfaltamento, drenagem e esgotamento sanitário na rua Caravelas, bairro São Cristóvão/Tirirical, nessa Capital, situação que perdura há mais de 60 (sessenta) anos. V - Com efeito, acompanhando a manifestação ministerial, entendo que o Juiz de primeiro grau entendeu de modo diferente quanto a aplicação do Direito ao caso concreto posto sob apreciação do Poder Judiciário, merecendo ser anulada a sentença, para que seja reconhecido o interesse processual do Ministério Público, de modo que a ação retome sua regular marcha processual. VI - Sentença anulada, conforme parecer ministerial. Retorno dos autos ao 1º grau para regular prosseguimento do feito (Processo nº 0815375-25.2018.8.10.0001, grifos nosso).

Por outro lado, o mesmo Tribunal entendeu de modo diametralmente oposto, ao julgar a apelação cível interposta em face da sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0847497-91.2018.8.10.0001, confirmando seus argumentos e todas as invocações que dizem respeito à proteção da discricionariedade administrativa e sua capacidade para eleger as prioridades diante da constrição da oferta de recursos. Demonstrou-se assim, naquele momento, a ausência de uma compreensão uníssona do Tribunal acerca da matéria, dada a própria multilateralidade cognitiva e integração de lógicas decisórias, cujo equilíbrio torna-se um ponto nebuloso para a dinamização da celeuma:

CONSTITUCIONAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – obrigação de fazer – município de são luís – obras de recuperação de vias públicas – DESCABIMENTO – MÉRITO ADMINISTRATIVO - ART. 2º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - APELO IMPROVIDO 1. *Não cabe ao Poder Judiciário criar políticas ou determinar a execução de obra específica, especialmente porque a existência de recursos e a compatibilização entre as diversas necessidades que compõem o interesse público estão abrangidos na margem de discricionariedade da Administração Pública., não havendo como interferir na seara administrativa do Município, impondo-lhe a adoção de medidas sem o devido conhecimento das suas prioridades frente às necessidades na área da manutenção de vias públicas, bem como das suas possibilidades financeiras e orçamentárias.* 2. Apelo CONHECIDO e IMPROVIDO (Processo nº 0815375-25.2018.8.10.0001, grifos nosso).

Neste posto, vale destacar trecho do voto do Relator do acórdão, Desembargador Jamil de Miranda Gedeon Neto, o qual prevê a necessidade de observância das variáveis que permeiam a implantação da política pública vindicada, visando impedir a ocorrência de

efeitos sistêmicos inesperados quando estas particularidades se veem solapadas pelo sistema de justiça:

Quanto ao tema, é certo que a proteção às ordens urbanística e ambiental é indubitavelmente considerada direito difuso passível de defesa em autos de ação civil pública (art. 1º, III, da Lei n.º 7.347/85), na qual, entretanto, os provimentos judiciais de controle sobre atos administrativos afetos às políticas públicas de desenvolvimento urbano não escapam aos limites da separação dos poderes (CR, art. 2º), em especial naquilo que confere ao Poder Executivo a competência para selecionar onde alocará seus recursos, orçamentários e patrimoniais, para atendimento do desiderato do art. 182, CF/88, bem como do art. 2º da Lei Federal n.º 10.257/2001.

Assim, não se trata, por óbvio, de afastar a possibilidade de controle judicial de atos administrativos relacionados à elaboração e à implantação das medidas e das políticas relacionadas ao tema do desenvolvimento urbano ou da proteção ambiental, mas de reservar à Administração Pública a competência constitucional de escolha dos meios pelos quais fará cumprir as prescrições constitucionais, para o exercício da qual *devem ser observados critérios técnico-administrativos que envolvem enorme gama de variáveis, como por exemplo, recursos orçamentários, disponibilidade de pessoal, convênios com os demais entes federados, observados, ainda, os limites constitucionais dispostos no art. 2º, CF/88.*

Por outro lado, *mesmo admitindo-se a possibilidade de o Poder Judiciário adentrar pelo exame das variáveis consideradas pela Administração Pública para promover as obras de desenvolvimento urbano, é imprescindível que tal juízo leve em conta todos aqueles critérios enumerados acima e outros que são determinantes na condução da política pública no âmbito municipal, sob pena de a ingerência desarmonizada na estrutura mantida pelo Poder Executivo resultar em prejuízo para a execução daquela política e de tantas outras imprescindíveis para a população.*

Daí decorre a complexidade em se concederem provimentos como o pretendido, sem que haja critério e elementos fáticos seguramente demonstrados nos autos pelo Ministério Público Estadual, em face das possíveis repercussões que a medida pode causar (Processo nº 0815375-25.2018.8.10.0001, grifos nosso).

Diante desta compreensão, infere-se que, muito embora a reserva do possível não deva ser absorvida como “argumento mágico” (KELBERT, 2011, p. 78) capaz de diluir os direitos fundamentais, a desconsideração cega desta variável pode desestabilizar sistemicamente a balança orçamentária da Administração Pública, fazendo com que a falta de tecnicismo institucional do sistema de justiça resulte na imputação de “[...] atribuições idênticas a *policy makers* distintos” (ABRAHAM; CASTRO; FARIAS, 2016, p. 41). É quando o tiro sai pela culatra: em busca de uma atuação eficiente, os desequilíbrios e transtornos causados podem levar à própria ineficiência no cenário estrutural de implementação de políticas públicas. Eis o dilema catalisador do debate, emblematicamente exposto por Holmes e Sunstein (2019, p. 18):

O fato de os direitos serem financiados pelos esforços extrativos dos outros poderes não se encaixa bem na bela autoimagem do Judiciário. O problema é grave. *Será que os juízes, nominalmente independentes, são marionetes movimentadas pelas cordas do dinheiro que os financia? Será que a própria justiça depende de uma lista de contas a pagar? E como um juiz, dadas as poucas informações que tem à disposição (pois também a informação tem seu custo) e sua imunidade à prestação de contas perante um eleitorado, pode tomar decisões razoáveis e responsáveis acerca da destinação ideal de recursos escassos? O juiz pode mandar que determinada rua permaneça acessível a manifestações populares ou que um presídio melhore as condições de vida de seus internos, mas como poderá ter certeza de que o dinheiro que manda ser destinado a esse fim não poderia ter sido usado de modo mais eficiente para vacinar contra a difteria as crianças de uma favela?* (Grifo nosso).

Na fronteira da determinação das capacidades institucionais e seus efeitos, há que se considerar como inevitável a afirmativa de que o Poder Judiciário depende da atuação dos outros poderes para que se possa fazer efetivo o seu propósito de imersão no desenvolvimento das políticas públicas, tornando juridicamente possível o cumprimento de suas decisões. O isolamento com motivações ativistas nunca será a melhor opção quando nenhum poder dispõe da onisciência capaz de sobrepor-lo como destinatário absoluto das demandas sociais. Conforme afirma Ramos N. (2019, p. 106), “[...] o ideal positivista de construção de um sistema fechado e autossuficiente, com vistas a se construir uma segurança jurídica ideal, não foi capaz de atender aos reclamos da sociedade”.

Por isso, mais uma vez torna-se tão problemático extremar a atuação judiciária sob polos de autocontenção e ativismo, já que se tem fortes razões para moderá-los: limites institucionais de um lado, e necessidade de resguardo do catálogo constitucional, de outro. Partindo deste imbróglio, Silva V. A. (2008) destaca a importância em se destinar atenção a elementos estruturais, como definidores do formato final a ser imputado ao ativismo, reduzindo pragmaticamente sua amplitude na persecução dos interesses coletivos, tendo em vista suas implicações sistêmicas. Assim, segundo o autor,

[...] embora o ativismo judicial seja uma possibilidade, ele depende de diversas mudanças estruturais na educação jurídica, na organização dos tribunais e, sobretudo, nos procedimentos judiciais, para que passe a ser possível tratar os direitos sociais e sobre eles decidir de forma coletiva⁹⁹ (SILVA, V. A., 2008, p. 596).

⁹⁹ Nesta linha, partindo de um conceito de Constituição como “ordem marco”, Robert Alexy admite a possível existência de espaços de discricionariedade, os quais não justificam uma atuação judicial ativista, tendo em vista a necessidade do juiz guiar-se por parâmetros, por marcos capazes de avaliar qualitativamente as escolhas estatais sem a pretensão de substituí-las, daí se falar em uma teoria formulada sob as vertentes de um constitucionalismo moderado (CARDOSO, 2013). Ainda que permeada pelas preferências do julgador, a decisão judicial impescinde do amparo “[...] às razões de justificação e fundamentação qualitativa destas escolhas e preferências, bem como daquelas alternativas que não foram eleitas, o que implica juízos de valor” (LEAL, 2014, p. 137).

Assim sendo, a complexa logística que envolve a realização das políticas públicas que traduzem os interesses coletivos, não deve ser transposta para a seara jurídica sem a assimilação de uma racionalidade que possibilite fundamentar a argumentação de forma segura, consistente, coerente e, sobretudo, igualitária, sem deixar margens para decisões pautadas em subjetivismos amparados em sentimentos e sensações pessoais, em combate ao que Silva V. A. (2008, p. 596) afirma ser o “[...] ativismo judicial despreparado”. É uma tendência que permite a elaboração de “[...] padrões decisórios capazes de guiar todos aqueles que, racionalmente, se disponham a seguir o projeto procedimental como moldura racional aceitável para a argumentação e justificação das decisões judiciais” (VERBICARO, 2019, p. 281).

A este respeito, em sua tese de doutorado, Jobim (2012, p. 38) defende a possibilidade de a efetividade da decisão judicial concretizar-se por meio de um ativismo fundado em reformas estruturais, ações estruturais, ou, nas palavras do autor, medidas estruturantes, “[...] ou seja, uma nova forma de *adjudication* na qual os valores constitucionais são preenchidos pelos juízes que, conscientes da estrutura burocratizada do Estado, devem apontar soluções para a efetividade da decisão judicial”. Tais medidas tornam-se implementáveis quando se presencia o rompimento de paradigmas culturais defasados, criando-se novas condutas sociais a serem regidas por novos direitos, os quais merecem ser guiados e limitados por nortes objetivos, estabelecidos no módulo da Constituição. São por estas razões que Jobim (2012) entende que um ativismo judicial equilibrado se torna a melhor alternativa, quando não se repudia apenas o excesso, mas o excesso desvinculado de parâmetros constitucionais.

Desta forma, muito mais do que se pensar sob a ótica exclusiva do “financeiramente possível” como consectário da presença fatídica do custo dos direitos, há que se considerar também o que pode ser denominado como “razoavelmente possível”, flexibilizando a rigidez dos caracteres que condicionam a reserva do possível, mas sem descuidar dos riscos de sua inobservância. A combinação ideal deve vir lastreada na real disponibilidade de recursos e meios materiais para garantir a satisfação dos interesses coletivos vindicados, em uma proposta dialógica entre as suas condicionantes e os responsáveis pela implementação ou determinação na sociedade.

Elementos extraídos da natureza do pedido, como a sua fundamentalidade, imediatidade e abrangência social, podem figurar como balizadores desta dinâmica, predispondo a incorporação dos limites orçamentários à racionalidade do juiz (MÂNICA, 2008), justapondo-se os meios aos fins a serem perseguidos. Ao se valer de argumentos racionais e equilibrados, o critério da razoabilidade se avulta como suporte necessário ao

manejo da discricionariedade judicial, proporcionando o necessário alcance do fim proposto, cujas interpretações necessárias, adequadas e alinhadas aos princípios fundamentais e à essência da Constituição, aparecem como corolários do princípio do devido processo legal substantivo¹⁰⁰ (CARVALHO, M.H.P., 2010). Neste sentido:

[...] a reserva do possível não pode ser uma *cláusula restritiva de direitos prima facie*. Não deve importar na absoluta ineficácia ou na não aplicabilidade de um direito fundamental. Deve ser analisada à luz da garantia do devido processo legal em sentido substancial para expressar a necessidade de ponderação entre direitos fundamentais. Como não existe uma proteção jusfundamental definitiva, os direitos fundamentais devem ser ponderados em uma estrutura argumentativa racional, onde devem ser levados em consideração os argumentos pró e contra (CAMBI, 2018, p. 497, grifos do autor).

Por outro lado, muito embora se possa afirmar a auto aplicabilidade dos direitos fundamentais constitucionais¹⁰¹, a sua concretização “[...] sempre contará com graus/medidas passíveis de mensuração, e estas, definitivamente, não estão dadas pela Carta Política, demandando do intérprete/aplicador atribuição de sentido racional e material às suas reinvidicações, caso por caso” (LEAL, 2014, p. 158). Converte-se, ao fim, à fórmula assinalada por Holmes e Sunstein (2019, p. 103), ao afirmarem que “[...] nenhum direito é

¹⁰⁰ Surgindo como um “[...] ponto de partida para a resposta à pergunta acerca da possibilidade e dos limites da racionalidade no âmbito dos direitos fundamentais” (ALEXY, 2008, p. 85), a teoria de Robert Alexy propõe a concessão de “[...] respostas racionalmente fundamentadas a questões vinculadas aos direitos fundamentais, buscando, para tanto, uma reabilitação da axiologia dos direitos fundamentais” (CARDOSO, 2013, p. 204), buscando assim uma reaproximação do direito com a moralidade, à luz de uma leitura moral da Constituição e das leis, de modo a rever o discurso positivista. A sustentação de sua teoria argumentativa é calçada sob o viés da persecução da justiça através da máxima da proporcionalidade em suas três vertentes: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, a fim de se chegar na lei de ponderação que deverá reger o caso concreto, em consonância à fórmula que dita que “[...] quanto mais intensiva é uma intervenção em um direito fundamental tanto mais graves devem ser as razões que a justificam” (ALEXY, 1999, p. 78). Portanto, a teoria de Alexy (1999, p. 79) “[...] declara as normas que não se deixam cumprir de todo como princípios que, contra outros princípios, devem ser ponderados e, assim, são dependentes de uma ‘reserva do possível no sentido daquilo que o particular pode exigir razoavelmente da sociedade’”. Neste ponto, pode-se extrair a mais nítida diferença entre as teorias do direito de Dworkin e Alexy. Ao contrário deste, Dworkin defende a tese da unidade de valores, a qual não admite a possibilidade de ponderação dos princípios, pelo fato de não se dever entendê-los enquanto preceitos de otimização. Assim, reduzidos a valores, os princípios perdem sua carga deontológica, seu caráter binário de aplicação sob a forma do “tudo ou nada”, comum a toda norma, de forma a modificar o seu conteúdo normativo. A ponderação conduziria, em última instância, à discricionariedade, ao ativismo judicial. Ao comentar acerca do pensamento dworkiniano, Habermas (1997, p. 258) destaca que “[...] princípios e regras não têm estrutura teleológica. Eles não podem ser entendidos como preceitos de otimização – conforme é sugerido pela ‘ponderação dos bens’ nas demais doutrinas metodológicas – porque isso suprimiria o seu sentido de validade deontológica”.

¹⁰¹ Segundo o art. 5º, §1º da Constituição Federal, “[...] as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988). A este respeito, ressalta-se a posição de alguns doutrinadores, que sustentam a eficácia limitada dos direitos fundamentais sociais, considerando-os, portanto, como normas programáticas. Para Kelbert (2011, p. 43), tal compreensão significa que, justamente em razão da limitação de sua eficácia, “[...] as normas extraídas dos direitos sociais teriam condições apenas de prescrever programas sociais a serem adotados pelo Estado”, refutando-se a ideia da aplicabilidade imediata destes direitos.

imune a concessões quando seu conteúdo depende da interpretação judicial mutável de uma palavra tão vaga e indeterminada quanto ‘irrazoáveis’”.

6.3 A negociação como alternativa

Se é fato incontroverso que direito e política não se confundem e devem atuar em segmentos distintos, também é certo que, muito menos do que propor-lhes uma mixagem de ideais e valores, pode-se investir no justo equilíbrio de suas propostas, a fim de fazê-los convergirem para a máxima realização dos objetivos determinados pela ordem constitucional. Intenta-se uma conjugação harmônica das funções estatais, baseada no ideal de unidade de poder, visando, por meio do diálogo interinstitucional, coordenar e buscar a interação equilibrada dos poderes, objetivando a minimização das tensões institucionais e fomentando a realização de medidas, sejam judiciais, sejam políticas, pautadas em soluções efetivamente negociadas. Conforme afirmam Arguelhes e Leal (2011, p. 18), “[...] o poder é monopolizado no Estado, mas a sua divisão horizontal impõe custos inafastáveis de negociação e, por isso, existe a necessidade de cooperação permanente entre as esferas para a condução do governo”.

É diante de todo o emblema de complexidade que envolve a realização das políticas públicas¹⁰² que se faz necessário invocar uma articulação de esforços advindos não só dos diversos órgãos e entidades integrantes da Administração pública – o que por si só já demonstra a sua multilateralidade –, mas também dos próprios poderes, sintonizando seus conhecimentos técnicos e institucionais no enfrentamento das demandas sociais. Tal atuação se revela, em última instância, como decorrência direta do modelo de organização de Estado instituído pela Constituição de 1988, com inspiração no federalismo cooperativo da Lei Fundamental de Bonn, o qual prescreve o compartilhamento de competências entre os entes federativos para dar ensejo à plena observância dos comandos constitucionais (ABRAHAM; CASTRO; FARIAS, 2016).

Como pressuposto da decisão judicial estruturada, sobreleva-se uma teoria do discurso jurídico que tenha como pano de fundo o diálogo racional, baseado em condições morais,

¹⁰² Costa (2016) explica o surgimento da noção de política pública através do resgate histórico da substituição do Estado nomocrático, centrado nas leis, para o Estado telocrático, baseado nos fins a serem atingidos pelo governo. A modificação aparece quando não se pensa mais no Poder Legislativo como criador de leis e no Executivo como seu aplicador imediato, mas em um Legislativo como apontador dos fins estatais, e em um Executivo como determinador dos meios para a execução. As leis criadas pelo Legislativo passam a figurar como objetivos cuja programação e planejamento ficará a cargo de ações administrativas providas dos meios estruturais necessários para a sua concretização. É neste sentido que, “[...] ao conjunto ordenado das ações governamentais direcionadas à consecução desses objetivos é dado o nome de *política pública*” (COSTA, 2016, p.110, grifo do autor), marcando a passagem do “Estado da lei” pelo “Estado das políticas Públicas”.

éticas e pragmáticas, possibilitando a correção capaz de garantir os “[...] direitos humanos fundamentais e a institucionalização dos procedimentos democráticos e do Estado de Direito” (LEAL, 2014, p. 146). É desta forma que o diálogo se manifesta como uma “[...] relação horizontal e não hierárquica. Carrega, portanto, um valor sedutor para justificar decisões de autoridade” (MENDES, C. H., 2011, p. 105).

Neste prisma, teorias do diálogo buscaram desmistificar a enraizada noção da “última palavra judicial”, defendendo a necessidade de uma interlocução institucional. Dentre os teóricos, Alexander Bickel concentrou-se na ultrapassagem dos dilemas que permeiam a “dificuldade contramajoritária”, desenvolvendo conceitos como “colóquio contínuo” e “conversa permanente”, a fim encontrar uma “terceira via”, um “meio-termo” capaz de romper com a “camisa de força” que impõe a palavra judicial como o fim da linha. Bickel repudia a visão juriscêntrica e o monopólio judicial, propondo, num primeiro aspecto, uma interação com o legislador aberta para o diálogo, o qual seria o “[...] produto necessário da separação de poderes, uma decorrência do desenho institucional, não necessariamente da disposição de qualquer dos poderes por ‘dialogar’” (MENDES, C. H., 2011, p. 107).

Esta combinação entre nuances endógenas e exógenas possibilitaria a produção de uma decisão judicial propensa ao diálogo e pautada nos diversos níveis de intensidade que a intervenção desencadeia, afastando-se do binarismo tendente a dividi-la entre maximalismo e minimalismo, que acaba não se conformando às diversas particularidades que sobrepujam as complexas demandas e revelam a necessidade de se articular “[...] um juízo de ocasião sobre até onde a corte pode e deve interferir no respectivo caso” (MENDES, C. H., 2011, p. 108). Se já foi dito que direito e política operam em segmentos separados, é impraticável desconsiderar a inevitável influência que esta exerce sobre aquele, tornando clara a viabilidade do diálogo, motivado sob o emblema da prudência ao se apreender o fato de ser o juiz um “animal político” (MENDES, C. H., 2011, p. 109). Nesta linha, “Bickel vê o direito e a política como um processo em fluxo contínuo, não como um conjunto de regras estáticas que vinculam a todos rigidamente no decorrer do tempo. Está preocupado com a acomodação que evite o choque de extremos” (MENDES, C. H., 2011, p. 116).

Notadamente, conforme asseveram Holmes e Sunstein (2019, p. 103), “[...] qualquer pessoa encarregada de garantir e impor direitos terá de tomar decisões difíceis acerca de quais problemas e quais grupos têm a melhor pretensão a fazer uso dos recursos coletivos em determinadas circunstâncias”. Por outro lado, o ponto nodal que instiga as argumentações decorre da ausência de conhecimentos técnico-políticos do Poder Judiciário, dificultando

assim a segregação de uma atuação interventiva fundamentada em decisionismo, de outra amparada em critérios objetivos e seguros.

Com efeito, se por um lado cabe ao Judiciário defender a dimensão principiológica, por outro lado, uma imposição rígida caminha na contramão dos vetores do processo democrático, podendo levar ao próprio abandono do princípio e à substituição da conveniência do poder que a detém, em atitude manipulativa da democracia. São estes os argumentos que propiciam o levante da tese das “virtudes passivas” de Bickel, baseada na opção pela “não decisão” judicial, o que seria capaz de estimular a ação legislativa por meio das insurgentes pressões, deixando que o debate público, o colóquio instaurado entre a sociedade e os poderes soberanos, costure os novos valores que irão guiar a conjugação das demandas assistidas. Desta forma, “[...] a decisão deve ser a exceção; o exercício de virtudes passivas, a regra, um meio-termo entre o judicialismo autoritário e a democracia” (MENDES, C. H., 2011, p. 113).

Assim, a excepcionalidade se justificaria sob três razões: “[...] quando a corte tem *expertise* especial no assunto; quando há informação e conhecimento confiável; quando seu senso político diz que é necessário. Somente deve decidir quando esgotados os recursos de promoção do diálogo, quando houver clara necessidade” (MENDES, C. H., 2011, p. 114), e ainda nestes casos, medindo-se o nível adequado de intervenção e sua gradação sobre a questão demandada, apreendendo-se a ideia de que não existe a resposta correta, mas aquela que melhor liderará a solução almejada casuisticamente. Este exame de moderação se concentra na dificuldade de adentrar ao espectro de efetividade das decisões políticas, discutindo questões afetas à arte de governar e gerir adequadamente uma sociedade.

Estas ideias foram lapidadas por Cass Sunstein, que desenvolveu a concepção do minimalismo como a proposta da decisão judicial mínima, voltada apenas para o necessário, evitando-se a esquizofrenia do veredicto judicial, o que chegaria a destoar da própria proibição do “*non liquet*”. A teoria rechaça qualquer extremismo, tanto aqueles atinentes ao ativismo judicial, quanto até mesmo os que defendem a autocontenção, preferindo simplesmente deixar certas questões não decididas. Os minimalistas, assim, segundo Mendes C. H. (2011, p. 120):

São conscientes de suas limitações e atentos às consequências imprevisíveis de suas decisões. A principal qualidade da prática minimalista seria a redução do ônus da decisão judicial, pois não força juízes a concordar com formulações muito gerais. Tornaria, por isso, os erros judiciais menos frequentes e danosos. O juiz minimalista não tenta decidir de uma vez por todas. A decisão minimalista não reduz o espectro de possibilidades para discussões e decisões posteriores. Assim, favorece novos debates e

enriquece a democracia deliberativa. Quando a corte está lidando com uma questão de alta complexidade (pela falta de informação, pelas circunstâncias cambiantes ou incerteza moral), na qual a sociedade se encontra dividida, esta seria a melhor estratégia judicial.

Neste ponto, Mendes C. H. (2011) ainda aponta para a existência de um núcleo essencial a ser necessariamente preservado pelo minimalismo, um “coração substantivo” que abriria as portas para uma decisão judicial mais larga e profunda. Desta forma, ao se ventilar a hipótese de um minimalismo seletivo, acaba-se por conceber uma abertura para o maximalismo, ensejando o manejo sob um viés relativo¹⁰³. De todo modo, o que deve peneirar a decisão sobre a atuação judicial é a verificação, *in concreto*, da real capacidade do julgador, sua segurança em proferir a melhor decisão e a consequente aceitabilidade social. “A escolha entre um e outro, nesse sentido, necessita de uma avaliação comparativa de capacidade institucional” (MENDES, C. H., 2011, p. 123), capaz de destronar a defesa cega da amplitude da decisão judicial amparada no manto do estado de direito e no heroísmo moral do Judiciário.

Nota-se, com efeito, que além da vasta complexidade técnica que envolve o comando realizador das políticas públicas, diversas travas burocráticas e as já citadas limitações de ordem financeira, impelem a Administração Pública ao não cumprimento dos seus misteres constitucionais. Desta forma, se há uma tendência inequívoca à inércia institucional, cujo movimento passa a ser induzido através de uma marcha judicial, por outro lado, toda essa pressão pode se revelar extremamente falha se o sistema de justiça não dispuser da munição apropriada para efetivamente conduzir o administrador à fiel execução do seu encargo. Em processos estruturais desta natureza, a alteração do estado de coisas violador da ordem constitucional, por se mostrar inafastável, merece ser cuidadosamente observada.

Apesar da relevância apriorística, a vontade política, infelizmente, não é capaz de falar por si só e nem tudo se resume ao desmazelo do Estado. Importa considerar toda a intersectorialidade e interdisciplinaridade que movimentam o agir estatal no cumprimento das obrigações de fazer, a fim de sincronizar os esforços oriundos das esferas administrativas envolvidas, de forma que todos os atos de preparação devem ser “[...] internamente analisados e referendados por vários departamentos do ente público (muitos deles sem ágil comunicação

¹⁰³ Segundo Mendes C. H. (2011, p. 122), a atuação maximalista de Sunstein se sustenta “quando o juiz tenha (a) ‘considerável confiança no mérito da solução’, quando a (b) ‘solução possa reduzir o custo da incerteza’ para litigantes futuros, quando (c) o planejamento for importante, e quando (d) lidar com as precondições da democracia ou criar incentivos que tornem mais provável a prestação de contas das instituições eleitas. O minimalismo, por sua vez, seria mais adequado quando o caso envolver (a) grande incerteza factual ou moral, quando uma (b) solução tiver o risco de confundir casos futuros, quando a (c) necessidade de planejamento não for premente e quando as (d) precondições da democracia não estiverem em jogo”.

entre si e padecendo de artrose burocrática)” (COSTA, 2016, p. 118). Se é notório que o “jogo do empurra” fundamenta e sobreleva a apatia administrativa¹⁰⁴, também é de se admitir que o problema que ali persiste não pode ser solucionado em um sistema judicial que não se articula – ou, pelo menos, deveria se articular – sob uma necessária visão de conjunto.

Há um verdadeiro círculo vicioso que constrange a administração judiciária e ultima-se sob a fatídica constatação de que, em verdade, o problema apenas mudou de destinatário: ao invés de se esperar sua efetivação por meio de uma Administração sempre tachada como omissa e/ou ineficiente, passou-se a esperar uma realização substituta através de um “*longa manus*” representado pelo sistema de justiça que, para ser ágil e preciso, necessita de práticas advindas dos poderes públicos. A transposição da mora enfatiza-se no perecimento do objeto pretendido, quando as discussões sobre “como se cumprir” acabam tomando dimensões superiores à sua própria importância e às consequências sociais do seu atraso ou inadimplemento. Tudo isso conduz ao “impulso em círculos” que rodeia o aparente movimento processual, o qual, “[...] além de não se traduzir em respostas concretas para aqueles que buscam o Judiciário, estimula incidentes, multiplica atos, desperdiça energia humana e consome recursos desnecessariamente. Ao final, gera apenas morosidade e mais insatisfação” (RAMOS, N., 2019, p. 85). Daí que, “[...] como se percebe, os autos acabam resumindo-se às pressões do autor, à indignação do juiz e aos queixumes do réu” (COSTA, 2016, p. 115). Nesta linha:

Não raro, na execução de sentenças condenatórias de implantação de políticas públicas, o roteiro é repetitivo: o juiz fixa um prazo intuitivo, o prazo é extrapolado, o Ministério Público protesta, o juiz fixa multa diária, o réu pede mais prazo, as multas acumulam-se até cifras milionárias e a obrigação de fazer continua sendo descumprida ou cumprida de forma parcial ou insatisfatória. Pior: esse acúmulo infundável de multas é cobrado da pessoa jurídica de direito público, não do agente político ou do servidor resistente, o que acaba sangrando o Erário e, com isso, prejudicando a manutenção de serviços públicos essenciais [...] (COSTA, 2016, p. 114).

¹⁰⁴ A prática de “empurrar” os deveres administrativos de um órgão para outro pôde ser constatada na análise do processo nº 0852531-13.2019.8.10.0001, cujo objeto tratou de questionar a regularidade em atividades empresariais de distribuição de gás e sua fiscalização pelos poderes públicos municipal e estadual. Assim, ante a alegada omissão do Estado e do Município, por meio de suas Secretarias de Meio Ambiente, no exercício do seu poder de polícia diante de atividades potencialmente poluidoras, o Ministério Público Estadual solicitou vistoria a ser realizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, fundamentando-se nos princípios da supletividade (art. 2º, II/LC nº 140/2011), do poder fiscalizatório, da prevenção e da proteção integral ao meio ambiente, bem como em decisões oriundas do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Entretanto, a atuação do IBAMA se limitou ao encaminhamento de ofício à Secretaria Estadual do Meio Ambiente, solicitando a realização de vistoria, medida já reiteradamente suscitada pelo Ministério Público, sendo que o órgão estadual, por sua vez, apresentou o mesmo relatório superficial outrora questionado pelo membro do *Parquet*.

Assim, de nada adianta compelir a Administração Pública à implementação de uma política pública em um curto espaço de tempo, se esta comprovadamente não dispõe de meios materiais para realizá-la. Torna-se medida vã, inócua. O “não fazer” estatal, em casos desta natureza, pode ser mais profundo e ensejar avaliações mais criteriosas, sobrelevando-se como um “não fazer” no tempo pretendido pelo autor ou pelo juiz. Sob nuances de razoabilidade, as expectativas constitucionais necessitam vir sobrepostas de uma perspectiva realista e amparada em questões factuais. Assim, o fracionamento das obrigações e sua distribuição por meio de cronogramas de cumprimento gradual, avulta-se como medida palpável e alternativa negociada cuja viabilidade se mostra possível¹⁰⁵. Afinal, torna-se inútil extremizar os polos em vencedor e vencido, formando-se um conflito sociológico dialético, cuja solução deve ser disjuntiva ou dualista, quando em verdade trata-se de um conflito exlético, onde ambas as partes estão erradas: “[...] o réu errou porque não cumpriu o *objeto* da pretensão; o autor errou porque exigiu o cumprimento em *tempo* infactível (caso em que a solução do conflito deve ser *conjuntiva* ou *integralista*, ou seja, as duas partes devem ganhar e perder)” (COSTA, 2016, p. 121-122, grifos do autor).

Nesta senda, a fixação realística do prazo para a concretização do dever público não merece prosperar sob fundamentos advindos de simples sensações, intuições e/ou experiências pretensamente hercúleas de juízes, mas do acautelamento necessário, posto sob as condições fáticas apresentadas em cada caso concreto, onde o conceito de razoabilidade “[...] está a referir-se não a uma razoabilidade abstrata (derivada de palpites e intuições), mas

¹⁰⁵ Na perspectiva de negociação dos prazos processuais, e visando contemplar o princípio constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII/CF), o instituto da calendarização foi previsto no art. 191 do CPC/2015, que passou a prever a fixação prévia de prazos para a prática de atos processuais, conforme a natureza específica da lide, em comum acordo entre as partes e o juiz, constituindo-se em verdadeiro “negócio jurídico plurilateral” (RAMOS, N., 2019, p. 107). Segundo Costa (2016, p. 130, grifo do autor), “[...] a calendarização significa uma delineação imediata de uma expectativa temporal para a prolação da sentença [*dead-line*], a fim de que todas as etapas do procedimento sejam orientadas em função dessa expectativa. Com isso, elabora-se um calendário ou tabela temporal [*timetable*] de toda a fase de conhecimento e se ganha tempo não remetendo os autos à conclusão para despacho e publicação na imprensa. Como se vê, trata-se de uma técnica de *gestão* do tempo processual, em que uma tutela jurisdicional mais racional e célere é prestada mediante a flexibilização procedimental negociada entre as partes”, podendo ser aplicada tanto na fase pré como pós-sentencial. Nesta linha, para Ramos N. (2019, p. 108), “[...] a vantagem do calendário é que permite um prognóstico mais ou menos seguro do tempo de tramitação do processo”, sendo que “[...] sua utilização na fase executiva do julgado pode trazer consideráveis ganhos para a efetividade da execução, permitindo a elaboração de um cronograma para a efetivação do julgado, especialmente em questões complexas, como é o caso da implantação de políticas públicas”. Entretanto, adverte o autor que, muito embora se admita o viés participativo do calendário processual, até mesmo pela própria previsão expressa no CPC, nada obsta que o juiz regule unilateralmente os prazos, desde que preservados os direitos subjetivos dos litigantes, já que a calendarização se traduz em “[...] técnica de gerenciamento que se insere nas dobras do dever-poder de gestão do magistrado [...]” (RAMOS, N., 2019, p. 107). Deve assim qualquer recusa ao seu cumprimento ser devidamente fundamentada, em nome do dever da boa-fé processual, que implica no justo acordo mútuo que vise à resolução do problema.

concreta (calçada em dados metodologicamente angariados)” (COSTA, 2016, p. 122, grifo do autor).

É dentro desta perspectiva que uma ação judicial mais prudente passa a ser discutida sob a vertente das virtudes ativas, ou seja, “[...] ao invés de silenciar, a corte aconselha e manda recados por meio de suas decisões”¹⁰⁶ (MENDES, C. H. 2011, p. 125), sugerindo uma atitude mais proativa e dinâmica, de modo que “[...] o aconselhamento seria uma ‘adaptação natural’ num contexto em que juízes temem ter sua legitimidade questionada em razão de decisões muito amplas e interventivas” (MENDES, C. H., 2011, p. 125). De outra monta, “[...] por meio do aconselhamento, a corte cria condições para que os poderes conversem produtivamente, e evita uma postura que oscila entre a hostilidade ou a pura deferência” (MENDES, C. H., 2011, p. 126), já que as cogitações ali produzidas não se revestem de caráter vinculante.

Ora, se restou demonstrado, através do diálogo cooperativo, que o poder público não ostenta, no momento, a capacidade real para a realização plena de determinado mister, muito mais racional se mostra negociar a execução¹⁰⁷, ainda que fragmentada, do que insistir no capricho de uma realização total – que, no fim das contas, acaba por culminar na própria não-realização. Afinal, conforme suscita Jobim (2012, p. 33), “[...] de que adianta um processo judicial sem que se tenham condições de efetivar o direito a que se propôs?”. Com efeito, segundo Costa (2016, p. 126), “[...] o cotidiano demonstra que, na execução judicial de políticas públicas, o melhor a ser feito não é a fixação monolítica e unilateral de um prazo fixo e rígido para o cumprimento forçado da obrigação [...], mas sim a fixação fracionada e negociada de prazos flexíveis e revisáveis [...]”¹⁰⁸. Por óbvio, fatores indispensáveis, como os

¹⁰⁶ Neal Katyal foi, segundo Mendes C. H. (2011, p. 125), “[...] o autor que sistematizou concretamente, num longo artigo, essa via de ação”. Ainda conforme exposto por Mendes C. H. (2011, p. 129), “[...] a separação entre virtudes passivas e ativas pode ecoar outra dicotomia parecida do direito constitucional, entre autocontenção e ativismo. A primeira, porém, está no contexto do diálogo. A segunda, no contexto da supremacia judicial”.

¹⁰⁷ Segundo Costa (2016, p. 123), quando se fala em “[...] execução negociada”, não se trata de tomar a expressão em seu sentido estrito, como quando o Judiciário “invade a esfera jurídica do demandado”, mas em uma conotação mais ampla possível, no sentido de efetivação.

¹⁰⁸ Sobre esta tendência de gerenciamento processual, Ramos N. (2019) aponta o modelo descentralizado implantado nos Estados Unidos, onde os juízes estipulam prazos e regras específicas conforme a natureza dos casos a serem apreciados, em estímulo à “*alternative dispute resolution*”. Segundo o autor, “[...] referido modelo, pois, destaca-se pelas seguintes características primordiais: (i) envolvimento do magistrado com o caso logo no início do feito, sendo boa parte do gerenciamento definida na *pre-trial conference* (uma espécie de audiência preliminar); (ii) participação mais ativa do julgador na condução do procedimento até seu desfecho final; e (iii) elaboração de cronograma dos atos especificamente para cada caso, levando em conta a complexidade de cada demanda. Além disso, deve ser enfatizada a necessidade de cooperação entre as partes para que os resultados, em especial o tempo de tramitação do feito, sejam alcançados” (RAMOS, N., 2019, p. 87).

princípios da boa-fé e da colaboração/cooperação¹⁰⁹ hão de estar presentes entre as partes, a fim de dar eficácia ao cronograma elaborado, e, em último grau, à própria tutela jurisdicional. Neste sentido, segundo Ramos N. (2019, p. 94):

No modelo cooperativo de processo ora defendido, tem-se ainda, a regra da boa-fé processual, já mencionada alhures, que exige um balizamento de condutas das partes e do juiz de maneira que o processo seja dirigido sempre à resolução do conflito no melhor tempo possível. Na cooperação, ainda, pode-se inserir o dever de estímulo à extinção amigável do conflito, no sentido de caber ao magistrado, na qualidade de gestor do processo, estimular a conciliação, demonstrando as vantagens da solução negociada.

Para que a execução negociada de políticas públicas, materializada sob cronogramas factíveis, possa se tornar realidade, invoca-se dos atores judiciais uma “função socioterapêutica” (COSTA, 2016, p. 124), apartada das amarras puramente legalistas. Assim, deve ele provocar reuniões entre as partes e ouvi-las, propondo alternativas de soluções e rodadas de negociações, com a presença de técnicos especialistas e da sociedade civil interessada, estimulando a prática de inspeções judiciais nos locais objeto dos litígios, tudo conforme a sua roupagem pautada na capacidade técnica e na efetiva vontade de dialogar, não só com os agentes políticos, mas também com o corpo técnico provocado e com a coletividade destinatária das propostas, a fim de que toda atuação possa estar sintonizada com os anseios populares¹¹⁰.

¹⁰⁹ A par da importância da colaboração entre as partes no processo, o CPC de 2015 trouxe a previsão expressa da aplicação do princípio da cooperação em seu art. 6º, que trata genericamente acerca da gestão do processo, ao determinar que “[...] todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” (BRASIL, 2015a). Com efeito, o “tempo razoável” nem sempre será o menor tempo, imposto de modo unilateral, mas o tempo possível, que não se estenda além do necessário e possa contemplar a satisfação do objeto pretendido. Para Ramos N. (2019, p. 92), “[...] em que pesem as controvérsias que suscita o dispositivo, notadamente quanto a seu conteúdo e extensão, trata-se de importante reconhecimento do caráter horizontalizado e plural da relação jurídico-processual contemporânea. Por outro lado, exigem-se maiores traços de eticidade e probidade no âmbito do processo, colaborando as partes para uma gestão dirigida a uma decisão de mérito justa e efetiva”.

¹¹⁰ Uma proposta de atuação direcionada sob esta perspectiva é traçada através do trabalho das Promotorias Comunitárias Itinerantes do Estado do Maranhão. De modo concreto, por meio do analisado processo nº 0829623-30.2017.8.10.0001, foi apresentado Relatório elaborado pela 1ª Promotoria Comunitária Itinerante, o qual deu ensejo à instauração de Procedimento Preparatório pela 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, a fim de apurar dados acerca da regularização urbanística e sanitária de bairros da capital. Conforme o texto do Relatório apresentado, “através das Promotorias Comunitárias Itinerantes o Ministério Público do Maranhão instala-se nos bairros de São Luís com maior carência de políticas públicas e dos serviços de relevância social, por no mínimo 90 (noventa) dias, realizando atendimento direto à população. As Promotorias Itinerantes atuam como mediadora, recebendo as reclamações dos moradores e das lideranças comunitárias, dialogando com os representantes dos órgãos responsáveis pelos serviços demandados, com o objetivo de construir soluções negociadas para os problemas, de forma mais ágil e desburocratizada. O trabalho se constitui, assim, num exercício da cidadania e de fortalecimento dos vínculos comunitários”.

Tudo isso demanda do sistema de justiça uma atuação transdisciplinar capaz de conduzi-lo a uma lógica que deve ir além do discurso jurídico-processual, necessitando permear caminhos político-administrativos e até mesmo técnico-científicos. A multilateralidade cognitiva deixa claro que os padrões cegos da literalidade típica do liberalismo tornam-se mais do que insustentáveis na dinâmica atual. Muito mais do que pugnar pela previsibilidade, a execução da decisão judicial deve visar um maior rendimento de produção, o que se torna possível através de uma atuação mais criativa, imaginativa e desapegada da processualística clássica. Desta forma, “[...] o sistema ganha capacidade de particularização, individualização, adaptação, fragmentação e maleabilidade, isto é, o sistema se torna mais flexível para a consecução de *metas e finalidades* (que é a grande preocupação do Estado Social e Democrático de Direito)” (COSTA, 2016, p. 126-127, grifo do autor). Com isso, dentro da pauta democrática, a compreensão de uma instituição como sendo detentora universal da última palavra torna-se destoante: cada decisão representa, em verdade, um estágio dentro de um contexto cíclico, cujo ponto final é atingido através do acordo mínimo (MENDES, C. H., 2011), onde todos se movimentam em prol da melhor resposta para os casos mais difíceis, afastando efetivamente qualquer monólogo tendente a fazer imperar uma imposição unilateral.

Nota-se que o fenômeno da ampliação do acesso à justiça, além de chocar-se com as barreiras administrativas, precisa vencer o manto do formalismo que ainda reveste o direito processual clássico, cujas raízes advém da longa tradição do modelo inquisitorial romano-germânico, o qual procurou limitar os poderes de atuação judicial e a condução do processo, como medida de prevenir a ocorrência do arbítrio. Sob a invocação dos ideais liberais, “[...] a influência do positivismo jurídico nessa seara fez-se sentir acentuadamente, na medida em que as codificações intentavam esgotar as amplas possibilidades fáticas a partir de previsões abstratas, num sistema hermético pretensamente exaustivo” (RAMOS, N., 2019, p. 83).

O modelo cooperativo de processo que se espera deve exigir do juiz uma abertura de horizontes que vá além da aplicação racional do direito, influenciando na própria maneira de pensar e fazer funcionar o sistema de justiça, levando-o a adotar uma compreensão macro da dinâmica que envolve a gestão das políticas públicas, desapegada da mera reprodução de técnicas previstas na lei sob o plano abstrato. Assim, “[...] muito mais que um conjunto exaustivo de ferramentas, trata-se de um fenômeno que exige uma mudança de postura dos atores do processo” (RAMOS, N., 2019, p. 95), a fim alcançar um novo formalismo capaz de compatibilizar as garantias constitucionais das partes e as decisões de mérito, delineando os traços de uma solução efetiva para as demandas. Uma das maneiras de se aplicar esta

tendência, segundo Ramos N. (2019, p. 105), pode ser descortinada quando do saneamento do processo, de modo a adequar esta fase processual a um modelo compartilhado, mais racional e produtivo:

No âmbito do processo cooperativo, é importante que a definição desses caminhos ocorra a partir do diálogo efetivo com as partes, de modo que a proposta de um saneamento compartilhado bem atende a essa tendência democrática do processo moderno. De efeito, como uma das expressões do modelo cooperativo de processo, o saneamento compartilhado revela-se também como um importante instrumento de planejamento, permitindo um melhor esclarecimento das alegações e dos pontos controvertidos da lide, bem assim a fixação das provas pertinentes ao caso. Se bem trabalhado, permitirá uma maior racionalização do procedimento, evitando-se desperdício de atividade processual, com a redução de tempo e custo do processo.

A atuação jurídica que se espera na mediação de conflitos de ordem política, deve buscar desaproximar-se do mundo ideal do “dever-ser”, para enraizar suas ações sob a ótica do “ser”, ou seja, diante daquilo que lhe foi apresentado como sendo possível de se realizar, em meio às condições fáticas colocadas em tela, as quais, por sinal, não se mantêm fixas indefinidamente: podem surgir imprevistos, passíveis de ensejar a teoria da imprevisão em relação ao cronograma já implantado, invocando nova audiência para discussão dos novos termos do acordo, alinhados às naturais vicissitudes que o acometeram. Especialmente quando se fala em execução de políticas públicas de “[...] implantação hipercomplexa e demorada” (COSTA, 2016, p. 130), tais ocorrências mostram-se comuns, de modo a prescrever um verdadeiro reajuste de expectativas a cada vez que os seus ciclos de realização se veem socialmente comprometidos.

Por outro lado, tratar judicialmente de políticas públicas por meio de negócios jurídicos é trazer a tônica do direito privado para a esfera pública, através da chamada “[...] contratualização do processo” (RAMOS, N., 2019, p. 109). É buscar desatrear as gestões administrativas do corpo burocrático formado por legislações, substituindo-o por acordos e seus congêneres, respeitando-se as cláusulas irrenunciáveis atinentes às garantias processuais fundamentais. Uma atuação deste jaez, prospectiva, interinstitucional, dialogada e cooperativa, merece a devida atenção no intercâmbio político-jurídico, emanando esforços interativos e uma predisposição de horizontalidade judicial, despida do ranço que margeia os discursos de autoridade e se sobreleva como pretenso argumento de combate à tirania da maioria.

6.4 A expansão do sistema de justiça maranhense efetivamente conduz à proteção do meio ambiente e do patrimônio urbanístico?

Na medida em que a expansão do sistema de justiça passa a se voltar para a resolução das demandas coletivas, torna-se verdadeira expressão da atividade estatal, atuando na entrega de serviços públicos, os quais devem ser regidos por princípios administrativos, como a economicidade, a razoável duração do processo e a segurança jurídica, corolários da eficiência da prestação jurisdicional. Assim, como bem descreve Ramos N. (2019, p. 77), “[...] um quadro de efetivo acesso à justiça só pode ser construído a partir de uma decisão em prazo razoável, da garantia de um processo democrático e adequado e a partir da efetividade da prestação jurisdicional”. Cumpre notar que “[...] o processo coletivo figura, em última análise, como uma ‘política pública judicial’, que busca trabalhar não na qualidade de concorrente dos demais poderes, mas em sintonia com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária [...]” (BONATO; MARTINI, 2019, p. 354).

Se, por um lado, a coletivização dos processos pode produzir um diagnóstico de racionalização judicial, com a ampliação da prestação através do maior alcance social das decisões, garantindo maior nível de isonomia e segurança, além de influir consideravelmente na diminuição da litigância de massa pontual, por outro lado, o manejo dessas demandas impõe que o sistema judiciário seja efetivamente capaz de lidar com técnicas voltadas ao balizamento dos impactos causados pela sua expansão sobre a esfera político-econômica, de modo a tornar anacrônicos os métodos tradicionais para a resolução de conflitos desta natureza. É desta forma que o novo contorno do direito de acesso à justiça, visto sob a perspectiva da instrumentalidade da expansão do sistema judicial sobre demandas coletivas, pode proporcionar “[...] uma resposta judicial molecularizada, racionalizando a atividade judicial, e finalmente, cumprindo com a verdadeira função social da jurisdição” (BONATO; MARTINI, 2019, p. 348).

O trabalho jurisdicional tende a ser exigido sob uma feição teleológica, cujos padrões de desempenho, ligados à qualidade, celeridade e eficiência – *accountability* –, devem ainda estar em harmonia com as garantias fundamentais processuais, a fim de dar azo ao que se espera de uma resposta judicial na contemporaneidade, privilegiando o cidadão, semeando e fortalecendo a confiança no sistema de justiça. A legitimação da atividade jurisdicional, muito mais do que espelhar um retrato da independência das funções do juiz e do promotor, merece ser analisada em consideração à excelência do seu trabalho, de modo que as fundamentações decisórias perpassem a singela preocupação em seguir estritas fórmulas hermenêuticas, para

que possam irradiar seus efeitos sob uma atmosfera sistêmica. Para tanto, este crivo qualitativo pressupõe a medição da efetividade sob o pálio da valorização do diálogo entre as instituições.

Assim, para que interesses coletivos, como o meio ambiente e o patrimônio urbanístico, possam efetivamente ver-se protegidos no âmbito do sistema judicial, a natureza estrutural das decisões produzidas para a implementação das políticas públicas necessárias impõe um processo democrático cuja participação dos interessados faz-se crucial, a fim de formular a melhor decisão, elaborada sob parâmetros de racionalidade e fundamentação adequada. Com efeito, a análise atual da efetividade e qualidade da prestação jurisdicional demanda uma compreensão que se estende para além dos critérios quantitativos, merecendo relevo todas as variáveis que influem na complexidade das questões apostas e as limitações técnicas e estruturais do sistema. É desta forma que “[...] traçar balizas para o exercício do poder de direção do processo que alinhe os valores ‘eficiência’ e respeito a direitos processuais de cunho fundamental [...] representa um dos maiores desafios da processualística moderna” (RAMOS, N., 2019, p. 81).

Sobre este aspecto, Lopes J. B. (2019, p. 6) destaca a necessidade de se prestigiar a oralidade no processo, ao revés do que ocorre com o arcaico desenvolvimento processual de modo escrito, impedindo “[...] que as partes exponham sua posição vis-à-vis perante o juiz, o que permitiria elucidar pontos relevantes da causa”. Técnicas como alegações finais orais, inspeções judiciais para casos de maior complexidade fática e divergência probatória, e o saneamento compartilhado, “[...] segundo o qual o processo deve ser visto como uma ‘comunidade de trabalho’” (LOPES, J. B., 2019, p. 7), podem tornar mais próximos os valores extraídos da noção esperada de efetividade do sistema judicial.

Segundo Lopes J. B. (2019, p. 8), “[...] efetividade é qualidade do que é efetivo. Efetivo é o que é capaz de produzir efeito real, o que realmente atinge seu objetivo”, sendo que este objetivo se consuma, em tese, quando o processo alcança o mesmo efeito material que haveria na sua ausência. Entretanto, razões de ordem burocrática trouxeram a tônica do esgotamento do modelo de processo cartorial, firmado no fetichismo da forma, resultando em excessiva morosidade, entraves à presteza jurisdicional e, em última análise, verdadeira negação da justiça.

Neste ponto, o tempo processual deve vir articulado à lógica do razoável, desapegada da ideia sedimentada na celeridade, nos termos do que o art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal já havia previsto. De fato, a melhor duração do processo deve ser construída casuisticamente, conforme as peculiaridades levadas a cabo, maturando-se os

argumentos suscitados e buscando evitar tanto o prolongamento indefinido das pretensões, como o seu deslinde prematuro, em ambos os casos sufocando as garantias constitucionais¹¹¹. Por outro lado, “[...] tendo em vista que o conceito de tempo razoável para o fim da prestação jurisdicional nem sempre coincide com as expectativas sociais, essa é uma questão que precisa ser publicamente assumida e esclarecida pelos órgãos do sistema, numa lógica comunicacional franca e inclusiva” (RAMOS, N., 2019, p. 83). No mesmo sentido, afirma Lopes J. B. (2019, p. 7-8):

Importa ressaltar que celeridade não se confunde com efetividade na medida em que a primeira constitui apenas aspecto da segunda. Com mais precisão, não se almeja propriamente a celeridade processual, mas a prática dos atos processuais em tempo razoável. *Tempo razoável é o necessário e suficiente para o desenvolvimento normal do processo*. Não se busca, portanto, a rapidez que poderia implicar açodamento e precipitação. Há que se considerar cada caso para se saber qual o tempo razoável [...] (Grifo nosso).

O modelo de eficiência que se espera na atuação do sistema de justiça, quando voltado para a prestação de serviços públicos e consequente proteção de interesses coletivos, indica a necessidade de se praticar um gerenciamento pautado sob vieses criativos, considerando o fato de que, “[...] ao falarmos em vertentes do gerenciamento, não há aqui uma pretensão exaustiva, uma vez que se trata de um conjunto de técnicas de aceleração do processo ainda em manifesta construção” (RAMOS, N., 2019, p. 97). Tudo isso deve vir longe de qualquer imersão em arredores de decisionismo judicial. Em sentido oposto, o desenho individual de cada atuação do sistema judiciário deve ser traçado em coautoria com as partes processuais, propondo-se um entendimento mútuo sobre os pontos controvertidos.

A necessidade de se reduzir o formalismo processual tem como substrato a proteção efetiva dos direitos invocados pela coletividade, não servindo de atalho para a formação de um “[...] protagonismo judicial totalitário fundado nas premissas da instrumentalidade do processo, afastando-se regras sistêmicas cogentes em nome de uma atuação mais efetiva do Estado” (RAMOS, N., 2019, p. 101). Por óbvio, quando se fala em uma atuação jurídica imbricada com o universo político, espera-se um agir consentâneo com esta mescla de diretrizes, de modo a flexibilizar a unilateralidade do discurso jurídico, mas sem descurar do

¹¹¹ Na linha de previsão de um sistema processual capaz de assegurar o usufruto das garantias constitucionais, a Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 2015 assinala: “Sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade. De fato, as normas de direito material se transformam em pura ilusão, sem a garantia de sua correlata realização, no mundo empírico, por meio do processo. [...] O novo Código de Processo Civil tem o potencial de gerar um processo mais célere, mais justo, porque mais rente às necessidades sociais e muito menos complexo. A simplificação do sistema, além de proporcionar-lhe coesão mais visível, permite ao juiz centrar sua atenção, de modo mais intenso, no mérito da causa” (SENADO FEDERAL, 2015, p. 24-26).

seu alvo de proteção ao direito material. Elastece-se as previsões legais, mas mantêm-se os valores essenciais de cooperação, contraditório e fundamentação, regra universal do modelo atual de prestação jurisdicional eficiente. Afinal, é como afirma Ramos N. (2019, p. 105-106): “[...] no mundo de incertezas da sociedade contemporânea, o risco do arbítrio deve ser combatido com a construção de balizas para a atuação estatal. Essa tarefa fica a cargo de todos os afetados pelo sistema de justiça, num ambiente de extrema pluralidade e atuação democrática”.

Visando evitar decisões precipitadas, infundadas e injustas, a observância de vetores a serem informados pelas instituições participantes faz-se imperiosa, consolidando a formação de uma solução dialogada para o problema, a qual leve em consideração todos os influxos posteriores. Neste sentido, pode-se pensar em uma atuação jurídica mais preocupada com a oferta igualitária da justiça do caso concreto:

Uma atitude prematura, portanto, consistirá no ajuizamento de uma ação civil pública para reparar o citado dano ambiental localizado naquele bairro. Mas, e se em outros bairros houver o mesmo problema, será que a solução indicada naquela via judicial será mesmo a mais efetiva? E se houver outros problemas de igual importância, ainda que em áreas diferentes, como identificar qual a prioridade a ser enfrentada? Em outros termos: *quais critérios e sob quais diretrizes os legitimados coletivos devem atuar quando optarem pela judicialização de uma política pública em face do ente governamental? Quais os balizadores para se aferir a pertinência da escolha realizada? Como, portanto, concluir-se pelo acerto da ação judicial, do ponto de vista da real e efetiva transformação positiva da realidade social? A avaliação global na escolha de uma política pública possui alguns parâmetros mínimos, geralmente não levados em conta pelos legitimados ativos. A ausência de dados, indicadores sociais e informações sobre os impactos positivos e negativos no momento de judicialização de determinada política pública é fator de empobrecimento do ideário pensado para a tutela coletiva, tornando alguém ou esmaecido o uso da ferramenta constitucionalmente concebida* (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 303, grifos nosso).

A partir da análise dos processos judiciais selecionados, presentes na VIDCSL, bem como do panorama de atuação extrajudicial do Ministério Público, torna-se claro que, para que o sistema de justiça do Estado do Maranhão possa, efetivamente, proteger os interesses coletivos ligados ao meio ambiente e patrimônio urbanístico, há que se estabelecer uma mútua colaboração entre as instituições jurídicas e a Administração Pública, municipal e estadual, conforme o caso. Ora, se o Ministério Público, nas suas investigações, e o juiz, na condução do processo, sempre irão necessitar de dados, informações, documentos e, por óbvio, de ações propriamente ditas dos poderes públicos, a fim de satisfazer o objeto da demanda, é fato que este sistema de justiça dependerá da Administração para a realização efetiva dos seus misteres. Por outro lado, ao se perceber que há uma real dificuldade dos entes estatais

desincumbirem-se espontaneamente de muitos dos seus encargos, seja pela atestada insuficiência de recursos materiais, técnicos, humanos e/ou orçamentários, seja pela ausência de articulação eficiente entre os setores, ou seja mesmo pela falta de ímpeto político e motivação no agir, nota-se uma tendência de que parte das políticas públicas passe a depender de providências vindas deste sistema.

Neste sentido, o consenso a ser imprimido, com vistas à efetivação, na maior medida possível, dos interesses sociais pugnados, deve se amparar em uma atitude colaborativa entre o magistrado/promotor de justiça, e todas as partes integrantes do processo, tendo em vista a elaboração de uma solução formulada sob as veias do diálogo, construída conjuntamente, realista, factível e materialmente palpável, sensível às argumentações, exposições fáticas e probatórias. Nesta linha, em sentença proferida nos autos do processo nº 0033876-65.2015.8.10.0001, cuja Ação Civil Pública foi promovida pelo MPE/MA (Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís) em face do Estado do Maranhão e Município de São Luís, assim se pronunciou o juiz da VIDCSL:

O Brasil é um país com 80 milhões de processos judiciais em andamento. Existe um claro excesso de litigiosidade. Embora tenha a maior estrutura judiciária do mundo, é impossível dar a resposta que dele se espera em tempo razoável. Ao lado da coletivização das demandas, uma das maneiras de solucionar este problema é o estímulo à resolução consensual dos conflitos.

O Código de Processo Civil, nesse sentido, demandou do juiz e das partes postura conciliatória e colaborativa, a fim de que se obtenha uma rápida solução para controvérsia (Processo nº 0033876-65.2015.8.10.0001).

Na Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís, existe a prática de realização da audiência de monitoramento de acordos, onde são estabelecidos itens a serem dispostos em cronograma prévio que deve ser apresentado pelo ente público, com agendamento de reuniões periódicas para verificação das etapas efetivadas, e, se for o caso, realinhamento dos prazos, conforme a comprovada necessidade da Administração.

Ocorre que, em relação às ações de matéria ambiental e urbanística, o que se constatou é que ainda há uma incipiência na concreta realização destes cronogramas, principalmente como consequência direta do baixo percentual de acordos de mérito efetuados, conforme visto na subseção 4.3.6. E ainda, quando estipulados, não se observou uma predisposição à sua plena satisfação por parte dos poderes públicos demandados. Entre pedidos de dilações de prazo para apresentação das ações cumpridas, a Administração chega a alegar dificuldades internas, relacionadas ao equacionamento das multiplicidades temáticas do problema e

necessidade de articulação de ações entre diferentes setores (Processo nº 0807190-32.2017.8.10.0001). Houve também caso de evidente medida protelatória, quando o ente público suscitou fato superveniente ao termo final de cumprimento do acordo, ocasionado por situação extraordinária de calamidade pública oriunda da pandemia do Covid-19. Nesta situação, a ação do demandado só se efetivou após o Ministério Público Estadual ter se manifestado contrário à concessão da dilação do prazo, requerendo a imposição de multa, nos termos do art. 537 do CPC/2015, o que atestou a falta de vontade política genuína da Administração, cuja atuação só se motivou em razão da pressão infligida (Processo nº 0849083-03.2017.8.10.0001).

Observou-se ainda caso em que o ente público simplesmente não apresentou o cronograma, nem qualquer justificativa para a omissão (Processo nº 0829378-19.2017.8.10.0001), mesmo após ter sido acordado conjuntamente a suspensão processual pelo tempo de três meses, para fins de acompanhamento e comprovação das etapas pactuadas, em desconformidade ao que se desdobra acerca do princípio da razoável duração do processo.

A falta de consciência acerca da importância e das vantagens na celebração de soluções negociadas por meio de cronogramas de cumprimento mostrou-se notória quando o ente público, ao contestar o objeto da demanda, afirmou que “[...] estabelecer um cronograma da atuação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação, quanto à fiscalização e autuação de proprietários de imóveis em desacordo com a Lei Municipal nº 4.590/2006, seria interferir na discricionariedade administrativa” (Processo nº 0807915-21.2017.8.10.0001).

Se é bem verdade que o prolongamento do tempo processual pode jogar a favor dos demandados, quando estes descumprem ou simplesmente optam pela não realização da prática negociada, há que se investir em uma mudança cultural, cuja percepção seja capaz de elucidar as mútuas vantagens que o negócio jurídico consensual carrega consigo. Afinal, o desconforto causado pela sobrecarga de ações judiciais, as quais, hora ou outra, haverão de ser executadas por meio dos escassos recursos constantes nos cofres públicos, não pode ser a melhor escolha da Administração.

Por outro lado, muito embora sejam realizadas audiências de saneamento e organização dos processos, em muitos dos casos por oportuna solicitação do membro ministerial, não se constatou a efetiva ocorrência do saneamento compartilhado entre as partes, o qual enseja uma colaboração recíproca tendo em vista a resolução das questões processuais controvertidas, tendo sido verificada apenas na ação civil pública nº 0803279-41.2019.8.10.0001.

Em relação às inspeções judiciais, seu pedido é uma constante entre as partes litigantes, considerado como estratégia conforme visto nas subseções 4.3.4 e 4.3.5. Entretanto, viu-se a sua realização unicamente na ação civil pública nº 0807190-32.2017.8.10.0001, cuja complexidade resolutive foi reiteradamente arguida pelo demandado. Em outra ocasião, em decisão acerca do deferimento de produção de provas, o juiz da VIDCSL assim se pronunciou: “Em relação ao requerimento de inspeção judicial, entendo não ser pertinente neste momento processual haja vista que este juízo não dispõe do conhecimento técnico necessário para emissão de juízo de valor, mesmo acompanhado por técnico da AGED” (Processo nº 0851215-67.2016.8.10.0001).

Nota-se, portanto, que embora de mérito louvável algumas iniciativas presentes na VIDCSL e determinadas nos processos apreciados, visando à proteção de interesses ambientais e urbanísticos, como as audiências de monitoramento de acordos e a apresentação de alegações finais orais, o modelo cooperativo de processo que se proclama ainda carece de um amadurecimento, tanto em nível teórico, através da consensualização das melhores técnicas a serem empregadas, como no âmbito pragmático, quando se avulta a necessidade de consagração de um esforço mútuo entre as partes litigantes.

Diante de todos esses entraves visualizados no cenário judicial, não se poderia esperar a ausência ou diminuição do calo na esfera extrajudicial. Vê-se um verdadeiro “cansaço institucional” entre os atores do sistema de justiça, que se opera em razão da latente previsibilidade comportamental das demandas, em sua grande maioria não resolvidas de modo consensual e então encaminhadas ao “empacamento” do litígio. De nada adianta endossar o instrumental, capacitar intelectualmente o corpo jurídico e bater firmemente na tecla de um modelo de atuação resolutivo, proativo e dinâmico, se não houver a celebração do consenso número um que se espera, onde a verdadeira transformação cultural possa ser construída conjuntamente, e a mudança de mentalidade se sobreleve sob o fito de que, em verdade, o interesse de cada um só resta verdadeiramente protegido, quando protegidos de fato os interesses da coletividade.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O encerramento desta pesquisa, para os fins a que foi destinada, permitiu a extração de conclusões de ordem teórica e prática, estas oriundas da observação e análise dos dados selecionados. Partindo de um levantamento bibliográfico inicial, que procurou situar os dois principais referenciais abordados – a expansão do sistema de justiça e os interesses coletivos – no contexto constitucional democrático brasileiro, chega-se a uma síntese do caminho que se buscou percorrer até o destino que coincidiu com a construção do problema e da hipótese, perfazendo assim o objeto central desta dissertação.

Com efeito, viu-se que a maior visibilidade orgânica e o crescimento institucional e funcional do sistema de justiça projetaram-lhe uma atuação marcante na vida social, ao mesmo tempo em que este campo social se mostrava cada vez mais agregador e comunicativo em seus interesses coletivos comuns. Essa confluência de fatores incidiu decisivamente no novo modelo de atuação judicial: para além das evidências em torno de uma maior liberdade hermenêutica, a criatividade judiciária passou a trilhar rumos que culminaram em choques constantes com a Administração Pública, por um lado fazendo jus ao abandono da noção de “prisioneiro da lei”, mas por outro, problematizando o conceito de ativismo ao decidir agir além dos limites de suas capacidades originárias.

Toda essa ideia de ampliação do acesso à justiça coincidiu com a abertura de um novo rito processual, que fatalmente incorporou regras e princípios próprios, condizentes às novas diretrizes implantadas. O microsistema de tutela coletiva, com seu escopo de proteção integral de direitos, flexibilizou os limites subjetivos da coisa julgada e expandiu os seus efeitos, procurando se consolidar por meio de representantes adequados e capazes de fazer coro a esta nova função social e instrumental então preconizada. É assim que, o Ministério Público, enquanto principal ator social e político, e o Poder Judiciário, enquanto instituição de deságue das demandas coletivas reprimidas, representam os principais componentes do sistema judiciário quando se pretende analisar a sua atuação em matéria de interesses coletivos.

Foi através dessa percepção que se buscou analisar a realidade local exposta nesta pesquisa, e representada por meio da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado do Maranhão de primeiro grau, em demandas ambientais e urbanísticas. A validação e análise metodológica das ações coletivas oriundas da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís demonstrou que a intervenção judicial na Administração Pública, fundamentada primordialmente em uma suscitada omissão/inércia/ineficiência/mora, é

combatida essencialmente através de argumentos que têm como anteparo axiológico as limitações decorrentes do campo de discricionariedade administrativa que invariavelmente não escapa da sindicabilidade judicial.

É dessa forma que a extração das inferências produzidas por meio da análise processual, permitiu concluir que o sistema de justiça aqui tratado se tornou refém de alegações que giram em torno de incapacidades orçamentárias, técnicas e humanas, além de uma estrutura interna organizativa disfuncional, potencializadora de um processo resolutivo burocratizado, o que o coloca em nítida dependência de ações administrativas. O não fazer estatal obrigatório, ao se transpor para a esfera jurisdicional, cria um círculo vicioso que se torna ainda mais aparente quando se somam, ao lado das dificuldades financeiras e operacionais, estratégias protelatórias, atraso injustificado e/ou insuficiência na prestação de informações e documentos indispensáveis, ou seja: a própria opção pela perpetuação do não agir, traduzida na falta de vontade política¹¹².

Como consequência, o que não é cumprido na esfera administrativa primária, leva anos para ser decidido judicialmente, o dano causado se concretiza, tornando-se muitas vezes irreparável e a proteção específica e integral do bem jurídico, tão aclamada pelo subsistema de tutela coletiva, torna-se inócua. Aí é quando se constata que, ainda que se ousasse afirmar que o ativismo judicial poderia resolver o problema – mesmo admitindo-se a existência de falta de capacidades institucionais para tanto –, ele realmente não se mostra capaz disso. Ausência de ímpeto político ou carência de recursos: onde termina um e começa o outro? Na trincheira das indeterminações, viu-se ainda um cenário vilipendiado pelo baixo índice de celebração e cumprimento de acordos judiciais.

Ao se passar para a análise da perspectiva extrajudicial de atuação do Ministério Público estadual, na figura das Promotorias de Justiça Especializadas da capital maranhense, observou-se um potencial de resolutividade que não se coaduna com a vivência pragmática. A criação do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural, pautou-se nesse desiderato, buscando instrumentalizar tecnicamente a instituição, além de fomentar práticas dialógicas e inclusivas com a Administração Pública, na tentativa de maximizar o espectro de visão molecular da questão social a ser tratada. Entretanto, muito embora munido de um conjunto de técnicas que favorecem o deslinde consensual, observou-

¹¹² Para os fins a que se destinou esta pesquisa, não se buscou perquirir as causas internas de gestão administrativa que justificam o não agir. Assim, tanto a irresolutibilidade de questões organizacionais, estruturais e sistêmicas, a falta de comunicabilidade ágil e eficiente entre os setores, como a percepção de condutas puramente desidiosas, foram enquadradas genericamente no conceito de ausência de vontade política.

se, por meio de elementos extraídos dos Relatórios de Atividades do Ministério Público do Maranhão (2015-2019), de domínio público, um baixíssimo percentual de procedimentos administrativos (inquéritos civis e procedimentos preparatórios) finalizados, dos quais, a maioria absoluta se deu através da judicialização das demandas, tanto relativas à matéria ambiental, quanto à ordem urbanística.

Nessa linha, chegou-se à percepção de que as travas que emperram a atuação extrajudicial, simplesmente são levadas e se repetem na esfera judicial, desvirtuando aquela de seu propósito e tornando-a mera coletora de elementos a serem conduzidos ao Poder Judiciário. Uma etapa a mais de incremento ao jogo burocrático, que estimula a perpetuação do modelo demandista e justifica o motivo pelo qual o Ministério Público estadual foi confirmado como o maior provocador do Judiciário em demandas coletivas. Uma síntese comparativa desses principais problemas que assolam a efetividade do sistema de justiça maranhense, na proteção dos interesses coletivos ambientais e urbanísticos, foi sistematizada na tabela abaixo, notando-se claramente a semelhança do dilema entre as duas esferas de atuação:

Tabela 12 – Comparativo dos principais problemas enfrentados pelo sistema de justiça do Maranhão, nas perspectivas extrajudicial e judicial.

EXTRAJUDICIAL	JUDICIAL
88% de procedimentos administrativos ambientais em andamento	44% dos processos em tramitação
86% de procedimentos administrativos urbanísticos em andamento	18% dos processos sentenciados
Duração elevada dos procedimentos e prática constante de prorrogação de prazo para conclusão	Elevada duração das demandas
11 TAC's firmados	22% de acordos de mérito celebrados
118 petições iniciais ajuizadas	

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020), e de Relatórios de Atividades do Ministério Público do Maranhão (2015-2019).

Na persecução de um modelo de eficiência a ser executado pela Administração Pública, o sistema de justiça esbarra-se com limites potenciais de viés principiológico, os quais merecem ser casuisticamente flexibilizados através de uma racionalização de parâmetros que garanta uma nova fórmula de separação dos poderes, em realce ao que se espera do espírito de um federalismo cooperativo. No confronto entre as óticas jurídica e política, há de se construir um meio termo capaz de ajustar as expectativas, uma vez que já se demonstrou que isolados, nem a Administração Pública, nem o sistema judicial, conseguem cumprir eficazmente com a finalidade de proteção aos bens coletivos ambientais e urbanísticos.

Assim, nem uma deferência cega aos argumentos administrativos, nem um ativismo despreparado, o que se defendeu neste trabalho é a necessidade de um equilíbrio de razões que possibilite a condução da melhor resposta que irá guiar cada demanda, desenvolvendo o seu tempo ótimo de resolução sob critérios fáticos e realísticos, os quais busquem empreender uma comunicabilidade entre as instituições, de modo a encontrar não uma fórmula mágica, mas uma alternativa negociada que leve a um ponto máximo de satisfação e mínimo de tensão.

Toda essa dinâmica se alinha ao que se espera de um modelo de processo cooperativo, que atenda ao comando da efetividade vista com ponderações. Sob este aspecto, e diante de todos os elementos analisados e percepções extraídas, muito embora tenha sido plantada a semente, ainda não se pode concluir que a expansão do sistema de justiça do Estado do Maranhão efetivamente conduz à proteção dos interesses coletivos ao meio ambiente e ao patrimônio urbanístico.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus; CASTRO, Diana; FARIAS, Edenilson Simas. Teoria das capacidades institucionais e reserva do possível no julgamento do RE nº 592.581-RS. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, v. 14, n. 2, p. 18-51, 2016. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/330>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA. Regulamento Sanitário Internacional RSI – 2005: versão em português aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009. **Diário Oficial da União**, p. 11, 10 jun. 2009. Brasília, ANVISA, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/regulamento-sanitario-internacional/arquivos/7181json-file-1>. Acesso em: 09 dez. 2020.
- AGUIAR, Júlio César de; CARDOSO, Lys Sobral. A aplicação dos artigos 95, 97 e 103, §3º do CDC nas ações civis públicas do Ministério Público do Trabalho. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 11, v. 18, n. 2, p. 371-392, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/29226/21004>. Acesso em: 02 jun. 2020.
- ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de direito democrático. **Revista de Direito Administrativo**, v. 217, p. 67-79, 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47414/45316>. Acesso em: 19 jun. 2020.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como função essencial à justiça na tutela dos direitos ou interesses coletivos. In: VITORELLI, Edilson (org.). **Manual de direitos difusos**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 165-334.
- ALVES, Abner Duarte; MASTRODI, Josué. Sobre a teoria dos custos dos direitos. **Revista Quaestio Juris**, Rio de Janeiro, v. 09, n. 02, p. 695-722, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestiojuris/article/view/19270/16219>. Acesso em: 15 dez. 2019.
- APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.
- APPIO, Eduardo. **Discrecionalidade política do Poder Judiciário**. Curitiba: Juruá Editora, 2008.
- APPIO, Eduardo. **O controle judicial das políticas públicas no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/87373/208502.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 ago. 2019.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091999000100005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 05 out. 2019.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: F. Konrad Adenauer; São Paulo: Edunesp, 2007. p. 81-115. Disponível em: https://pt.scribd.com/doc/31282009/Judiciario-entrea-justica-e-a-politica?campaign=VigLink&ad_group=xxc1xx&source=hp_affiliate&medium=affiliate. Acesso em: 04 mar. 2020.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e ao absurdo. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24322/O_argumento_das_capacidades_institucional.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 jun. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, Luís Roberto. Grandes transformações do Direito contemporâneo e o pensamento de Robert Alexy. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 17, n. 200, p. 9-17, out. 2017. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2018/01/artigo-luis-roberto-barroso.pdf>. Acesso em: 03 maio 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Revista (Sin)Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília: Ed. UNB, 1997.

BONATO, Giovanni; MARTINI, Letícia Moreira De. A judicialização coletiva dos interesses de proteção difusa como elemento de racionalização judicial. In: BONATO, Giovanni (org.). **Estudos sobre as instituições do sistema de justiça**. São Luís: EDUFMA, 2019. p. 323-357.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRANDÃO, Paulo de Tarso; ZANTUT, Loren Tazioli Engelbrecht. Decisões judiciais em ação civil pública que trata de políticas públicas: possibilidade de intervenção judicial e seus limites. **JURIS – Revista da Faculdade de Direito**, Itajaí, v. 28, n. 1, p. 157-180, 2018. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/8013/5335>. Acesso em: 14 out. 2019.

BRANDÃO, Rodrigo. A judicialização da política: teorias, condições e o caso brasileiro. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 263, p. 175-220, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10648>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1993a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 03 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, 1994a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 02 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1.306, de 09 de novembro de 1994.** Regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de que tratam os arts. 13 e 20 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, seu conselho gestor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1994b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1306.htm#:~:text=Regulamenta%20o%20Fundo%20de%20Defesa,gestor%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso em Mandado de Segurança 5.621-0.** Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Impetrado: Juízo de Direito da 5ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre/RS. Relator: Min. Humberto Gomes de Barros, 07 de agosto de 1995. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=199500183595&dt_publicacao=07-08-1995&cod_tipo_documento=. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). **Recurso Especial 73.083**. Recorrente: Joveccy Cândido de Oliveira. Recorrido: Pedro Celso. Relator: Min. Fernando Gonçalves, 06 de outubro de 1997. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=199500433605&dt_publicacao=06-10-1997&cod_tipo_documento=. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 183**. Compete ao juiz estadual, nas comarcas que não sejam sede de vara da Justiça Federal, processar e julgar ação civil pública, ainda que a União figure no processo. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2000a. Cancelada. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Informativo nº 182**. RE 228955-9-RS. Relator: Min. Ilmar Galvão, 24 de março de 2000b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo182.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Informativo nº 273**. RE 253.885-MG. Relatora: Min. Ellen Gracie, 17 a 21 de junho de 2002. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo273.htm>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 629**. A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes. Brasília, DF, out., 2003a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2826>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 630**. A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria. Brasília, DF, out., 2003b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2828>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 279**. É cabível a execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2003c. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Supre Tribunal Federal – STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI: 3026** DF, Relator: EROS GRAU, data de Julgamento: 08/06/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 29-09-2006 PP-00031 EMENT VOL-02249-03 PP-00478. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/760367/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3026-df>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 324**. Compete à Justiça Federal processar e julgar ações de que participa a Fundação Habitacional do Exército, equiparada à entidade autárquica federal, supervisionada pelo Ministério do Exército. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2006a. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007**. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111448.htm. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 21 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.011, de 04 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a criação de 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12011.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20de,Pa%C3%ADs%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Resolução/PRESI/CENAG nº 14, de 13 de maio de 2010. Autoriza a instalação na Primeira Região, no ano de 2010, de 19 (dezenove) das varas federais criadas pela Lei 12.011/2009. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, n. 87, 21 de maio de 2010. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/data/files/B1/F5/70/63/FFFDA31093C3DDA3A42809C2/RES-TRF1-14-13052010.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Tema Repetitivo nº 480**. Trânsito em julgado. Relator: Min. Luís Felipe Salomão, 12 de dezembro de 2011a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Portaria Presi/ CENAG nº 491, de 30 de novembro de 2011**. Altera as Portarias Presi/Cenag n. 200, 201, 248 e 250, todas de 2010, e suas alterações posteriores, que dispõem sobre a instalação de varas especializadas... Brasília, DF, n. 87, 5 de dezembro de 2011b. Disponível em: <https://trf1.jus.br/dspace/handle/123/26290>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário 440.028** São Paulo. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4919884>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal –STF (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário 440028**. Requerente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Requerido: Estado de São Paulo. Relator: Min. Marco Aurélio, 26 de novembro de 2013b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=186421043&ext=.pdf>. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. Portaria Interinstitucional nº 1.186, de 02 de julho de 2014. Institui a Estratégia Nacional de Não Judicialização - Enajud, dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, n. 125, 03 jul. 2014. Disponível em: https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/enajud-2017/biblioteca/portaria-interministerial_1-186-02-07-2014.pdf. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. Portaria nº 357, de 05 de maio de 2015. Aprova o Regimento Interno Diretivo do Ministério Público Federal. **Diário do Ministério Público Federal Eletrônico**, Caderno Administrativo, Brasília, DF, n. 99, 1º de junho de 2015b. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/29568/DMPF_ADM_01062015.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.614.263**. Recorrente: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Recorridos: Ademar Oliveira dos Santos e outros. Relator: Min. Herman Benjamin, 18 de agosto de 2016a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1532483&num_registro=201601864910&data=20160912&formato=PDF. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Resolução Consolidada – PRESI nº 08, de 11 de março de 2016**. Consolida a jurisdição das varas federais das seções e subseções judiciárias da 1ª Região. Brasília: TRF1, 2016b. Disponível em: https://portal.trf1.jus.br/data/files/FA/31/7C/BB/FFB4361055ACB436052809C2/Resolu__o%208_2016%20consolidada%20-%20jurisdi__o%20seccionais.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 574.706**. Requerente: Imcopa Importação, Exportação e Indústria de Óleos Ltda. Requerido: União. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 02 de outubro de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312859807&ext=.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.733.540**. Agravante: Oi S.A. – em recuperação judicial. Agravado: Pro Teste Associação Brasileira de Defesa do Consumidor. Relator: Min. Gurgel de Faria, 25 nov. 2019a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_ti

po=integra&documento_sequencial=103800693®istro_numero=201800764357&peticao_numero=201900314827&publicacao_data=20191204&formato=PDF. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 864, de 28 de novembro de 2019. Institui a Estratégia Nacional de Promoção de Políticas de Justiça - EJUS, no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, n. 232, 02 dez. 2019b. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/EJUS>. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRENTANO, Alexandre. **Gênese e história política da Advocacia-Geral da União (AGU)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/168981>. Acesso em: 02 mar. 2020.

BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins; VIANNA, Luiz Werneck. Dezesete anos de judicialização da política. **Cadernos CEDES**, n. 08, dez. 2006. Centro de estudos de Direito e Sociedade – CEDES – IUPERJ: Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0103-20702007000200002&script=sci_arttext. Acesso em: 19 jun. 2019.

CAFFARO, Leonardo de Mello. Constitucionalismo e democracia: constitucionalismo em tempos de crise (a advocacia pública nos 30 anos da carta de 1988). **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, n. 04, vol. 10, p. 69-82, out./dez. 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Publ-Esc-AGU_v.10_n.04.pdf. Acesso em: 02 mar. 2020.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2018.

CAMPANELLA, Fabiana Leonardi. **A atuação do Ministério Público no controle das políticas públicas**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21979>. Acesso em: 11 maio 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999.

CARDOSO, Henrique Ribeiro. **Proporcionalidade e argumentação: a teoria de Robert Alexy e seus pressupostos filosóficos**. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Revisão judicial e judicialização da política do direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 161-179, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782007000100011&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 27 fev. 2020.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 2, 2010. p. 399-422. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322010000200003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 05 out. 2019.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. O devido processo legal como instrumento de garantia dos direitos fundamentais. In: NETO, Antonio José de Mattos (org.). **Estado democrático de direito e direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 57-70.

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 147-156, jun. 1997. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/34/rbcs34_09.pdf. Acesso em: 29 fev. 2020.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Do controle de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Resolução nº 102, de 14 de abril de 2010. Dispõe sobre a localização das varas federais criadas pela Lei n. 12.011, de 4 de agosto de 2009, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Seção 1, p. 188, Brasília, DF, 20 de abril de 2010. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/33533/Res%20102-2010.pdf?sequence=37>. Acesso em: 29 out. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. Resolução nº 12, de 14 de fevereiro de 2006. Cria o Banco de Soluções do Poder Judiciário e dá outras providências. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, n. 57, 23 de março de 2006. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_12_14022006_11102012204913.pdf. Acesso em: 12 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. Resolução nº 46, de 18 de dezembro de 2007. Cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e dá outras providências. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, n. 245, 21 de dezembro de 2007. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_46_18122007_04042019134854.pdf. Acesso em: 12 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas**: Consulta Pública de Assuntos. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_assuntos.php. Acesso em: 12 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Justiça em Números 2020**: ano-base 2019. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. **Diário da Justiça**, Resoluções, Brasília, DF, Seção 1, 07 nov. 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0231.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. **Diário Oficial da União**, Resoluções, Brasília, DF, Seção 1, 09 abr. 2012a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0821.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Resolução nº 88, de 28 de agosto de 2012. Dispõe sobre o atendimento ao público e aos advogados por parte dos membros do Ministério Público. **Diário Oficial da União**, Resoluções, Brasília, DF, Seção 1, 25 set. 2012b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-088.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Resoluções, Brasília, DF, Seção 1, 27 jan. 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Corregedoria Nacional do Ministério Público. Carta de Brasília. Modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público. In: **7º CONGRESSO DE GESTÃO DO CNMP**, Brasília, DF, p. 1-17, set. 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. **Diário Eletrônico no CNMP**, Caderno Processual, Brasília, DF, p. 10-15, 19 abr. 2017a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 18 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Resolução nº 164, de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. **Diário Eletrônico do CNMP**, Caderno Processual, Brasília, DF, p. 15-18, 19 abr. 2017b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. **Diário Eletrônico no CNMP**, Caderno Processual, Brasília, DF, 08 set. 2017c. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recomendação nº 57, de 05 de julho de 2017. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais. **Diário Eletrônico no CNMP**, Caderno Processual, Brasília, DF, p. 2-8, 20 jul. 2017d. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Corregedoria Nacional do Ministério Público. Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. **Diário Eletrônico no CNMP**, Caderno Administrativo, Brasília, DF, n. 119, 27 jul. 2018a. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Corregedoria Nacional do Ministério Público. Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018. Dispõe sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro e estabelece outras diretrizes. **Diário Eletrônico no CNMP**, Caderno Administrativo, Brasília, DF, n. 54, 21 de março de 2018b. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/minuta_da_recomendao_estgio_probatrio_com_numerao.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

CORTE, Thaís Dalla; SANTIN, Janaína Rigo. Ação Popular Ambiental e Cidadania Solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental. **Sequência – Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 32, n. 63, p. 235-270, dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2011v32n63p235/21065>. Acesso em: 08 jul. 2020.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em juízo. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 59, p. 109-136, jan./mar. 2016. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Eduardo_Jose_da_Fonseca_Costa.pdf. Acesso em: 07 maio 2020.

DELGADO, José Augusto. Interesses difusos e coletivos: evolução conceitual: doutrina e jurisprudência do STF. **Revista Jurídica**, v. 25, n. 98, p. 61-81, abr./jun. 2000. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/1893>. Acesso em: 29 fev. 2020.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

FERNANDES, Juliano Gianechini; STÜRMER, Gilberto. Ação civil pública: tutela jurisdicional subjetiva e direito material postulado no cumprimento do artigo 5º, inciso LXXVIII e §1º da Constituição Federal de 1988. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS**, v. 9, n. 1, p. 1-20, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/45676/31259>. Acesso em: 18 maio 2020.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28 ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 79-107.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, maio 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7533/6027>. Acesso em: 30 mar. 2020.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

JOBIM, Marco Félix. **As medidas estruturantes e a legitimidade democrática do Supremo Tribunal Federal para sua implementação**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4203>. Acesso em: 26 jan. 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista machado. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KELBERT, Fabiana Okchstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

KOERNER, Andrei; MACIEL, Débora Alves. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova: Rev. Cultura e Política**, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n57/a06n57.pdf>. Acesso em: 04 out. 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. Aspectos constitutivos da teoria da argumentação jurídica: a contribuição de Robert Alexy. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 131-166, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/40513/27392>. Acesso em: 19 jun. 2020.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; VASCONCELOS, Flávia Petronilo de Oliveira. Da ditadura militar ao Estado de direito: o papel da OAB na transição à democracia e no fortalecimento das instituições jurídicas na Constituição de 1988. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, n. 07, p. 125-142, 23 set. 2014. Disponível em: <https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/112/110>. Acesso em: 02 mar. 2020.

LOPES, Carlos. Acesso à justiça: desafios para a consolidação da democracia no Brasil. *In*: BRASIL. Ministério da Justiça. **Estudo diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2004. p. 9-10.

LOPES, Karina Nathércia Sousa. Papel da Advocacia-Geral da União nas Resoluções dos conflitos entre os Poderes: relevante intérprete jurídico rumo ao resgate da dignidade da legislação. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, n. 04, vol. 10, p. 55-68, out./dez. 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Publ-Esc-AGU_v.10_n.04.pdf. Acesso em: 02 mar. 2020.

LOPES, João Batista. Modelo constitucional de processo e lentidão da Justiça. **Revista de Processo**, v. 44, n. 295, p. 19-37, set. 2019. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/164600?show=full>. Acesso em: 21 jun. 2020.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder Judiciário na implementação de políticas públicas. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil**, v. 1, n. 8, p. 89-104, jan./jul. 2008. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2580/2153>. Acesso em: 05 ago. 2019.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MARANHÃO. **Lei Complementar nº 13, de 25 de outubro de 1991**. Dispõe sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público do Estado do Maranhão. São Luís, MA: Governador do Estado do Maranhão, 1991. Disponível em: https://www2.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/leis_dos_mps_estaduais/Maranhao.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. **Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991**. Dispõe sobre o Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão. São Luís, MA: Poder Judiciário, Tribunal de Justiça, 1991. Disponível em:

https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/20110131_lei_complementar_n_014_atualizada_ate_lc_1332010.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão. Resolução nº 02, de 05 de março de 1997. Criar os Centros de Apoio Operacional nas seguintes áreas de atuação: I - cível; II - criminal; III - controle de constitucionalidade; V - infância e juventude; VI - meio ambiente; VI - patrimônio público. **Diário da Justiça Eletrônico**, São Luís, MA, 20 de março de 1997. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/menu-colegio-normas>. Acesso em: 05 dez. 2020.

MARANHÃO. Justiça Federal. Seção Judiciária de Maranhão. **Carta de Serviços da Justiça Federal no Maranhão**. São Luís, [201?]. Disponível em: https://portal.trf1.jus.br/data/files/8A/85/48/D2/9BD3B310E742E2B3942809C2/carta_de_servicos.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. **Lei Complementar nº 104, de 26 de dezembro de 2006**. Altera a redação dos arts. 6º, 7º, 9º, 10, 12, 13 e 77, §§ 1º, 3º e 5º, do art. 18, §§ 1º e 5º do art. 22 e acrescenta dois parágrafos ao art. 42 da Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991 (Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão), e dá outras providências. São Luís, MA: Governador do Estado do Maranhão, 2006. Disponível em: <https://www.aged.ma.gov.br/files/2014/01/DO-26-12-2006-PORT-N%C2%BA-1359-P%C3%81G-26.pdf>. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão. Resolução nº 02, de 06 de maio de 2009. Dispõe sobre a distribuição das atribuições do Ministério Público Estadual de primeiro grau aos seus diversos órgãos de execução, define critérios para as substituições dos Promotores de Justiça, estabelece regras para o exercício do ofício do Ministério Público em plantão e dá outras providências. **Diário Oficial do Poder Judiciário**, São Luís, MA, 11 de maio de 2009. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/resolucoes/colegio/790_revisao_res_02_2009.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. **Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão**. São Luís: Tribunal de Justiça, 30 de setembro de 2009. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/legislacao/tj/geral/108261/172/pnao>. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão. Resolução nº 04, de 02 de fevereiro de 2012. Cria duas Promotorias Justiça em São José de Ribamar e redefine a divisão de atribuições do Ministério Público na comarca. **Diário Oficial do Poder Judiciário**, São Luís, MA, 06 de fevereiro de 2012. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/resolucoes/colegio/4_atribuicoes_ribamar.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. **Página Inicial – CAOp Meio Ambiente**. São Luís, MA, maio 2012. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/centros-de-apoio/meio-ambiente/cauma-apresentacao>. Acesso em: 05 dez. 2020.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. **Resolução – GP nº 42, de 27 de novembro de 2012.**

Altera a competência da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca de São Luís. São Luís: Tribunal de Justiça, 2012. Disponível em:

https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/14122012_1337.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Resolução nº 19, de 05 de setembro de 2013. Dispõe sobre reorganização das atribuições das Promotorias de Justiça de Entrância Final, altera e revoga dispositivos e Anexos das Resoluções nº(s) 04/ 2010, 02/2011, 05/2011, 07/2012, todas do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão, e dá outras providências. **Diário Oficial do Poder Judiciário**, São Luís, MA, 20 de setembro de 2013. Disponível em:

https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/resolucoes/colégio/2638_19_republicada.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. **Lei Complementar nº 158, de 21 de outubro de 2013.** Altera dispositivos do Código de Divisão e Organização Judiciárias do Maranhão, Lei Complementar nº 14, de 17 de dezembro de 1991, e dá outras providências. São Luís, MA: Governadora do Estado do Maranhão, 2013. Disponível em:

https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/lei_complementar_158.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento nº 07, de 06 de maio de 2013.** Dispõe sobre a distribuição e redistribuição de processos, após a instalação da Vara de Interesses Difusos e Coletivos na Comarca de São Luís, e dá outras providências. São Luís: Tribunal de Justiça, 2013. Disponível em:

https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/07052013_1557.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Resolução nº 22, de 1º de julho de 2014. Inclui o Capítulo VIII, com dois artigos, 18-A e 18-B, na Resolução nº 10/2009- CPMP (Regulamenta os artigos 26, V, e 27, I, da Lei Complementar Estadual nº 13/ 1991, disciplinando, no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão, a instauração e tramitação do inquérito civil) e dá outras providências.

Diário Oficial do Poder Judiciário, São Luís, MA, 04 de julho de 2014. Disponível em:

https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/resolucoes/colégio/3350_22_altera_a_res_10_2009_inqueritos_civis.pdf. Acesso em: 03 dez. 2020.

MARANHÃO. Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Resolução nº 27, de 26 de março de 2015. Descreve, com acréscimo do artigo 6º-A à Resolução nº 02/2009-CPMP, as atribuições próprias do âmbito das Promotorias de Justiça Especializadas e dá outras providências. **Diário Oficial do Poder Judiciário**, São Luís, MA, 30 de março de 2015. Disponível em:

https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/resolucoes/colégio/3872_27.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. **Plano Estratégico 2016-2021.** São Luís: Procuradoria-Geral de Justiça, 2016. Disponível em:

https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/publicacoes_institucionais/5490_plano_estrategico.pdf. Acesso em: 05 dez. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. **Relatório de Atividades 2015**. São Luís: Procuradoria-Geral de Justiça, 2016. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/publicacoes_institucionais/5489_relatorio_de_atividades_mpma_2015_\(interativo\).pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/publicacoes_institucionais/5489_relatorio_de_atividades_mpma_2015_(interativo).pdf). Acesso em: 05 dez. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. **Relatório de Atividades 2016**. São Luís: Procuradoria-Geral de Justiça, 2017. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/publicacoes_institucionais/7582_7297_relatorio_de_atividades_mpma_2016.pdf. Acesso em: 05 dez. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. **Relatório de Atividades 2017**. São Luís: Procuradoria-Geral de Justiça, 2018. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/publicacoes_institucionais/8900_relatorio_de_atividades_mpma_2017.pdf. Acesso em: 05 dez. 2020.

MARANHÃO. Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão. Resolução nº 56, de 25 de janeiro de 2018. Estabelece a classificação das Promotorias de Justiça do Ministério Público do Maranhão e dá outras providências. **Diário Oficial do Poder Judiciário**, São Luís, MA, 19 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/resolucoes/colégio/8289_resolucao_56_elevacao_entrancias.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. **Relatório de Atividades 2018**. São Luís: Procuradoria-Geral de Justiça, 2019. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/publicacoes_institucionais/10555_relatorio_de_atividades_mpma_2018_\(completo\).pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/publicacoes_institucionais/10555_relatorio_de_atividades_mpma_2018_(completo).pdf). Acesso em: 05 dez. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Maranhão. **Resolução nº 01, de 03 de abril de 2019**. Altera a Resolução nº 02, de 03 de novembro de 2016, que dispõe sobre a divisão de atribuições na Procuradoria da República no Estado do Maranhão. São Luís, MA, 03 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/servico-de-informacao-ao-cidadao/validacao-de-documentos>. Chave: 361B12AC.34ACE981.C511F3AA.94A17716. Acesso em: 03 nov. 2020.

MARANHÃO. Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão. Resolução nº 78, de 29 de agosto de 2019. Cria, no Termo Judiciário de Paço do Lumiar, da Comarca da Ilha de São Luís, Promotoria de Justiça, altera a designação da atual 3ª Promotoria de Justiça, e redefine as atribuições de todos os órgãos de execução nela existentes. **Diário Eletrônico do Ministério Público do Estado do Maranhão**, Edição n. 164, São Luís, MA, 02 de setembro de 2019. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/resolucoes/colégio/10736_resolucao_78.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. **Relatório de Atividades 2019**. São Luís: Procuradoria-Geral de Justiça, 2020. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/publicacoes_institucionais/13242_12017_relatorio_de_atividades_do_mpma_2019_-_ano_2020.pdf. Acesso em: 05 dez. 2020.

MARANHÃO. **Decreto nº 35. 672, de 19 de março de 2020.** Declara estado de calamidade pública no Estado do Maranhão em virtude do aumento do número de infecções pelo vírus H1N1, da existência de casos suspeitos de contaminação pela COVID-19 (COBRADE 1.5.1.1.0 - Doença Infecciosa Viral), bem como da ocorrência de Chuvas Intensas (COBRADE 1.3.2.1.4) nos municípios que especifica. São Luís, MA: Governador do Estado do Maranhão, 2020. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/wp-content/uploads/2020/03/DECRETO-35.672-DE-19-DE-MAR%C3%87O-DE-2020.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2020.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0033876-65.2015.8.10.0001.** (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Estado do Maranhão, Município de São Luís e outros. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2015.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0012747-67.2016.8.10.0001.** (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Réu: Estado do Maranhão e WPR São Luís Gestão de Portos e Terminais Ltda. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2016.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0851215-67.2016.8.10.0001.** (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Estado do Maranhão e L Duarte Nunes – EPP. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2016.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0800396-92.2017.8.10.0001.** (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Estado do Maranhão e Consórcio de Alumínio do Maranhão – Consórcio Alumar. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2017.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0807190-32.2017.8.10.0001.** (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2017.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0807915-21.2017.8.10.0001** (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2017.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0829378-19.2017.8.10.0001.** (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2017.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0829623-30.2017.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís e Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2017.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0849083-03.2017.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2017.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0815375-25.2018.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2018.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0819715-12.2018.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Município de São José de Ribamar. Réu: Município de Paço do Lumiar e Franere Comércio Construções e Imobiliária Ltda. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2018.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0828561-18.2018.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2018.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0828564-70.2018.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2018.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0847497-91.2018.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2018.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0849124-33.2018.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2018.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0849135-62.2018.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2018.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0862584-87.2018.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2018.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0801866-93.2019.8.10.0097**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Defensoria Pública do Estado do Maranhão e Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Estado do Maranhão e outros. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2019.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0813327-59.2019.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Estado do Maranhão. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2019.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0819017-69.2019.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de Paço do Lumiar e outros. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2019.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Civil Pública nº 0852531-13.2019.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2019.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Popular nº 0039307-80.2015.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Cesar Rafael Gomes Serra. Réu: Município de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2015.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Popular nº 0801427-16.2018.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Jean Carlos Nunes Pereira. Réu: Município de São Luís, Fugita Engenharia Ltda e Canopus Construções Ltda. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2018.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Ação Popular nº 0803297-62.2019.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Jorge Rachid Muraback Maluf Filho. Réu: Município de São Luís e Associação Recreativa, Cultural e Carnavalesca Bloco da Maisena. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2019.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís. **Procedimento Comum Cível nº 0827968-86.2018.8.10.0001**. (PJe – Processo Judicial Eletrônico). Autor: Associação dos Moradores da Península. Réu: Secretário Municipal do Meio Ambiente de São Luís. Titular: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2018.

MARTINI, Letícia Moreira De; MATOS, Nelson Juliano Cardoso. Os Tribunais de Contas no exercício do controle da Administração Pública: licitações e contratos públicos. *In: VELOSO, Roberto Carvalho (org.). A Dinâmica do Direito do Estado no Mundo Globalizado: publicação em homenagem ao Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos*. São Luís: EDUFMA, 2019. p. 707-733.

MARTINI, Letícia Moreira De; RAMOS, Edith Maria Barbosa; SILVA, Artenira da Silva e. Intervenção judicial em políticas públicas e o caso relativo à saúde: parâmetros para a concessão de medicamentos não listados pelo SUS, sob análise dos julgamentos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. **Revista Juris Poiesis**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 29, p. 246-269, 30 ago. 2019. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/7508/47966297>. Acesso em: 10 dez. 2019.

MARTINI, Letícia Moreira De; SILVA, Artenira da Silva e. O argumento das capacidades institucionais do Poder Judiciário e a construção de uma ordem jurídica justa e transdisciplinar: possibilidades. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Belém, v. 5, n. 2, p. 116-134, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/6010/pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

MATOS, Nelson Juliano Cardoso. **Judicialização da Política e Alternativa Republicana: no contexto do dilema da liberdade**. 2020 (manuscrito).

MATTAR, Fauze Nagib. **Pesquisa de marketing**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade. **Novos estudos CEBRAP**, n. 58, nov. 2000, p. 183-202. Disponível em: <http://www.direitocontemporaneo.com/wp-content/uploads/2014/02/JUDICI%C3%81RIO-COMO-SUPEREGO-DA-SOCIEDADE.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Viviane Alfradique Martins de Figueiredo. A Advocacia Pública na defesa das políticas públicas, da gestão responsável e da segurança jurídica. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, n. 04, vol. 10, p. 177-188, out./dez. 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Publ-Esc-AGU_v.10_n.04.pdf. Acesso em: 02 mar. 2020.

MINAS GERAIS. Ministério Público. Corregedoria Geral. Recomendação Geral CGMP nº 1, de 30 de outubro de 2017 – 3ª edição. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão agente e interveniente no processo civil diante do Novo Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015). **Diário Oficial Eletrônico do MPMG**, Belo Horizonte, MG, 01 nov. 2017. Disponível em: https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C999-39-rec_cgmp_01_2017_edicao3.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Ana Carvalho Ferreira Bueno de. **A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8670/1/Ana%20Carvalho%20Ferreira%20Bueno%20de%20Moraes.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ações coletivas na Constituição Federal de 1988. **Revista de Processo**, v. 1, p. 1-10, jan. 1991. Disponível em: https://www.academia.edu/7698302/As_a%C3%A7%C3%B5es_coletivas_na_Constitui%C3%A7%C3%A3o_Federal_de_1988?auto=download. Acesso em: 15 fev. 2020.

MOTTA, Marly Silva da. A Ordem dos Advogados do Brasil: entre a corporação e a instituição. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 32-37, dez. 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6801/1674.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 mar. 2020.

NEVES, Marcelo. **Teoria da inconstitucionalidade das leis**. São Paulo: Saraiva, 1988.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Mandado de segurança coletivo e sua impetração por partido político. **Cuestiones Constitucionales**, Mexico, n. 16, p. 281-318, ene./jun. 2007. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-91932007000100009&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 08 jul. 2020.

NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José Rodrigo. “Judicialização da política”: déficits explicativos e bloqueios normativistas. **Novos Estudos CEBRAP**, ed. 91, v. 30, n. 3, p. 5-20, nov. 2011. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-91/>. Acesso em: 19 jun. 2019.

PAIVA, Adriano Martins de. **Advocacia-Geral da União: instituição de Estado ou de governo? Estudo comparativo entre os governos FHC (1999-2002) e Lula (2007-2010)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política IPOL, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18001/1/2015_AdrinoMartinsdePaiva.pdf. Acesso em: 02 mar. 2020.

PEIRCE, Charles Sanders. **Semiótica e Filosofia**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1975.

PEIRCE, Charles Sanders. **Semiótica**. Tradução de José Teixeira Coelho Neto. São Paulo: Perspectiva, 2012.

PEREIRA, Maria Cristina Cardoso. Entre Chronos e Têmis: passado e presente na luta pela democracia na OAB. **Espaço Jurídico: Journal of Law [EJL]**, Joaçaba, v. 18, n. 1, p. 83-98, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/6301>. Acesso em: 02 mar. 2020.

PEREZ, Marcos Augusto. Controle da discricionariedade administrativa. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 63-82.

PIRES, Gabriel Lino de Paula. **Ministério Público e controle da Administração Pública: enfoque sobre a atuação extrajudicial do *Parquet***. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-12122014-131541/pt-br.php>. Acesso em: 03 dez. 2020.

POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Direitos fundamentais sociais: considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

RAMOS, Edith Maria Barbosa. Argumentos dos atores processuais nas causas jurídicas sobre saúde no Estado da Bahia, Brasil. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, Brasília, p. 127-138, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/357/444>. Acesso em: 25 jan. 2021.

RAMOS, Edith Maria Barbosa; SILVA, Delmo Mattos da. Justiça social e direitos sociais em Rawls: direito à saúde e garantias de qualidade de vida com equidade. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 52, p. 112-129, maio/set. 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/9647/6844>. Acesso em: 25 nov. 2019.

RAMOS, Newton. **Poderes do juiz no processo e sua conformação constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2019.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **O controle concentrado de constitucionalidade das leis no Brasil: filosofia e dimensões jurídico-políticas**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **As funções extrajudiciais do Ministério Público: natureza jurídica, discricionariedade e limites**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-12042013-164208/publico/Dissertacao_Carlos_Vinicius_Alves_Ribeiro_Funcoes_extrajudiciais_do_Ministerio_Publico.pdf. Acesso em: 03 dez. 2020.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Breves considerações sobre o Ministério Público Federal do século XXI: trajetória e desafios. In: VITORELLI, Edilson (org.). **Manual de direitos difusos**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 335-359.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as Cortes?** Para uma crítica do Direito (brasileiro). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. *In*: SEMANA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 08 set. 2008. **Palestra...** set. 2008, p. 130-139. Disponível em: https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/constru%C3%A7%C3%A3o%20novo%20mp_Sadek.pdf?sequence=1. Acesso em: 18 maio 2020.

SADEK, Maria Tereza. Direitos e sua concretização: judicialização e meios extrajudiciais. **Cadernos FGV Projetos**, n. 30, p. 38-50, abr./maio 2017. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernosfgvprojetos_30_solucaodeconflictos_0.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

SADEK, Maria Tereza. Introdução. *In*: BRASIL. Ministério da Justiça. **Estudo diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2004. p. 15-20.

SAMPAIO, José Adércio Leite. As sentenças intermediárias de constitucionalidade e o mito do legislador negativo. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 159-194.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Christianine Chaves. **Ações coletivas e coisa julgada**. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SENADO FEDERAL. **Código de Processo Civil e normas correlatas**. 7. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2020.

SILVA, Rafael Oliveira da. Ordem dos Advogados do Brasil: espaço de história e de ação política. *In*: **XIX SEMANA DE HUMANIDADES**, Natal, CCHLA, 2011, p. 1-10. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/shXIX/anais/GT29/ORDEM%20DOS%20ADVOGADOS%20DO%20BRASIL%20-%20%20ESPA%C7O%20DE%20HIST%D3RIA%20E%20DE%20A%C7%C3O%20POL%20CDTICA.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da (org.). Interpretação constitucional. *In*: SILVA, Virgílio Afonso da (org.). **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 115-143.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *In*: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 587-599. Disponível em:

https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2008-Judiciario_e_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 02 abr. 2020.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma Administração Pública de resultados. *In*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 39-61.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TATE, C. Neal. Why the expansion of judicial power? *In*: TATE, C. Neal; VALLINDER, Tobjörn. **The global expansion of judicial power**. New York and London: New York University Press, 1995. p. 27-37.

TRINDADE, André Karam. Garantismo *versus* neoconstitucionalismo: os desafios do protagonismo judicial em *terrae brasilis*. *In*: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (orgs.). **Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 95-131.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VERBICARO, Loiane Prado. **Judicialização da política, ativismo e discricionariedade judicial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. **A judicialização dos conflitos de justiça distributiva no Brasil: o processo judicial no pós-1988**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-10042007-153328/pt-br.php>. Acesso em: 05 out. 2019.

WALDRON, Jeremy. The cory of the case against judicial review. **Yale Law Jornal**, v. 115, p. 1346-1406, 2006. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5011&context=ylj>. Acesso em: 18 jun. 2020.

APÊNDICE A – REQUERIMENTOS E OFÍCIOS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROMOTOR DE JUSTIÇA TITULAR DA 7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL DE SÃO LUÍS/MA

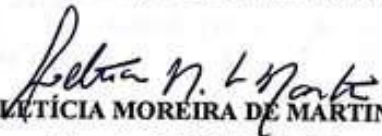
LETÍCIA MOREIRA DE MARTINI, brasileira, casada, RG nº 19552672002-8, CPF nº 625926533-68, OAB/MA nº 13.947, servidora pública estadual (técnico de gestão administrativa – Advogado) do quadro efetivo da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, Matrícula nº 1630789, regularmente matriculada no Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR/UFMA), sob o nº 2019101852, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, requerer autorização para que seja realizada pesquisa acadêmica no âmbito desta Promotoria.

Para tanto, encaminho juntamente a este requerimento, o Ofício nº 019/2020 PPGDIR/UFMA, subscrito pelo Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDIR) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e informo a necessidade de que seja agendada reunião prévia, para obtenção de informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa, e a partir daí, que seja autorizado o acesso a procedimentos administrativos, além de documentos pertinentes, como termos de ajustamento de conduta e Recomendações.

Cumprе destacar que, nesta etapa, será dada ênfase à atuação extrajudicial do Ministério Público do Maranhão, haja vista que o âmbito judicial de resolução das demandas em questão já fora analisado através dos processos fornecidos na Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís, cuja consulta também fora devidamente autorizada pelo Exmo. Juiz titular.

No mais, no aguardo do retorno, coloco-me à inteira disposição para qualquer esclarecimento.

São Luís/MA, 03 de dezembro de 2020


LETÍCIA MOREIRA DE MARTINI
Discente do PPGDIR/UFMA

MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO
Promotorias da Justiça da Capital
SETOR DE PROTOCOLO
São Luís, 13/12/2020 às 13:15h
Técnico Responsável
Assinado



3219 16 25

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
PROTOCOLO GERALEXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃODATA RECEBIMENTO 15/12/2020
Assinatura de Letícia Moreira PGJ
Assinatura: 462

LETÍCIA MOREIRA DE MARTINI, brasileira, casada, RG nº 19552672002-8, CPF nº 625926533-68, OAB/MA nº 13.947, servidora pública estadual (Técnico de Gestão Administrativa – Advogado) do quadro efetivo da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, Matrícula nº 1630789, regularmente matriculada no Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (PPGdir/UFMA), sob o nº 2019101852, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, **requerer que seja realizada pesquisa acadêmica no âmbito desta Procuradoria, tendo por objeto a consulta aos Relatórios periódicos das atividades desenvolvidas pelas 7ª e 8ª Promotorias de Justiça Especializadas de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís/MA, durante os anos de 2015 a 2020.**

Acompanha este Requerimento o Ofício nº 019/2020 PPGDIR/UFMA, subscrito pelo Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGdir) da UFMA, direcionado às respectivas Promotorias de Justiça Especializadas, destacando o tema compreendido na pesquisa e solicitando autorização para o acesso de dados e extração de informações em seu âmbito. Cumpre ressaltar que foi protocolado requerimento em 03/12/2020, às 13:15h, visando atender a esta finalidade. Entretanto, para efetiva completude deste desiderato, faz-se necessária a análise dos Relatórios a que se faz referência.

Para tanto, contamos com vossa estimada colaboração e aguardamos o retorno, já nos antecipando para quaisquer eventuais esclarecimentos.

São Luís/MA, 14 de dezembro de 2020

Letícia M. de Martini
LETÍCIA MOREIRA DE MARTINI
Discente do PPGdir/UFMA

Informações para contato:

Tel: (98) 98414-0707 (Whatsapp)

E-mail: leticiademartini@hotmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

Fundação Instituída nos termos da Lei nº 5.152, de 21/10/1966 - São Luís - Maranhão.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E
INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA - PPGDIR



Ofício. Nº 017/2020 PPGDIR/UFMA

São Luís, 20 de agosto de 2020.

A Sua Excelência o Senhor

Douglas de Melo Martins

Juiz Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís/MA
Avenida Professor Carlos Cunha, s/n, Fórum Desembargador Sarney Costa,
Calhau
São Luís/MA

Assunto: autorização para pesquisa acadêmica.

Prezado Senhor,

1. Com os cordiais cumprimentos, solicitamos autorização de Vossa Senhoria para que a discente deste Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, **Letícia Moreira De Martinj** cujo projeto de dissertação intitula-se: "Os interesses coletivos de proteção ambiental e urbanística e o sistema de justiça no Maranhão: analisando a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público no período de 2010 a 2020", sob a orientação do Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos, possa realizar pesquisa documental, e para tanto, tenha acesso aos processos, físicos e virtuais, afetos ao seu objeto de pesquisa.

2. Certos de sua valiosa colaboração, colocamo-nos à disposição para qualquer esclarecimento que se fizer necessário.

Atenciosamente,

Prof. Dr. ROBERTO CARVALHO VELOSO
Coord. do PPGDIR



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

Fundação Instituída nos termos da Lei nº 5.152, de 21/10/1966 – São Luís – Maranhão.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA - PPGDIR



Ofício. Nº 019/2020 PPGDIR/UFMA

São Luís, 24 de novembro de 2020.

Às Suas Excelências os Senhores
Luís Fernando Cabral Barreto Junior
Cláudio Rebêlo Correia Alencar
 1º e 2º Promotores de Justiça do Meio Ambiente
 7ª e 8ª Promotorias de Justiça Especializada

Assunto: autorização para pesquisa acadêmica.

Prezados Senhores,

- Com os cordiais cumprimentos, solicitamos autorização de Vossas Excelências para que a discente deste Programa de Pós -Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, **Letícia Moreira De Martini**, cujo Projeto de Dissertação intitula-se: “Os interesses coletivos de proteção ambiental e urbanística e o sistema de justiça no Maranhão: analisando a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público no período de 2010 a 2020”, sob a orientação do Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos, possa realizar pesquisa documental, e para tanto, tenha acesso aos procedimentos administrativos instaurados, termos de ajustamento de conduta e demais documentos expedidos e afetos ao seu objeto de pesquisa.
- Certos de vossas valiosas colaborações, colocamo -nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

ROBERTO CARVALHO VELOSO
Coordenador do PPGDIR

APÊNDICE B – TABELAS

Tabela 13 – Divisão dos processos por classe e assunto(s)

NÚMERO DO PROCESSO	CLASSE	ASSUNTO
0803279-41.2019.8.10.0001 (Construção do Hospital de Emergência de São Luís)	ACP	Área de preservação permanente
0813327-59.2019.8.10.0001 (Fiscalização da empresa Stericycle Gestão Ambiental Ltda.)	ACP	Poluição; produtos controlados/perigosos
0813458-34.2019.8.10.0001 (Construção da “Ponte Pai Inácio”)	ACP	Área de preservação permanente
0819017-69.2019.8.10.0001 (Ocupação de áreas públicas do Loteamento Lima Verde)	ACP	Parcelamento do solo; posturas municipais
0830163-10.2019.8.10.0001 (Emissão de som automotivo no Posto Luciana)	ACP	Poluição; posturas municipais
0852531-13.2019.8.10.0001 (Atividades das empresas Liquigás e Ultragás)	ACP	Poluição; produtos controlados/perigosos; revogação/concessão de licença ambiental
0865218-56.2018.8.10.0001 (Construção de edificação pelo Mateus Supermercados S/A com impactos urbanísticos)	ACP	Posturas municipais
0818219-74.2020.8.10.0001 (Envio regular dos Autos de Infração pelo Município de São Luís)	ACP	Posturas municipais
0807190-32.2017.8.10.0001 (“Praça dos Gatos”)	ACP	Fauna; posturas municipais
0807915-21.2017.8.10.0001 (Cumprimento da legislação de muros e calçadas)	ACP	Poluição; posturas municipais
0849083-03.2017.8.10.0001 (Implantação de moradias do programa “Minha Casa Minha Vida” sobre zonas rurais)	ACP	Posturas municipais
0800396-92.2017.8.10.0001 (Implantação de equipamento de energia termelétrica na ALUMAR)	ACP	Poluição; revogação/concessão de licença ambiental
0829623-30.2017.8.10.0001 (Regularização urbanística e sanitária do Polo Coroadinho e Parque Pindorama)	ACP	Poluição; saneamento; posturas municipais
0829378-19.2017.8.10.0001 (Poluição e ocupação ilegal do “Baixão do Rio Paciência”)	ACP	Área de preservação permanente; poluição; saneamento; parcelamento do solo
0848607-62.2017.8.10.0001 (Instituição de condomínio anômalo no empreendimento “Jardins”)	ACP	Parcelamento do solo; revogação/concessão de licença ambiental
0847891-35.2017.8.10.0001 (Aprovação e construção do empreendimento “Reserva da Ilha Residencial Clube” em desacordo à legislação)	ACP	Parcelamento do solo; revogação/concessão de licença ambiental
0807415-52.2017.8.10.0001 (Poluição atmosférica causada pela	ACP	Poluição; produtos controlados/perigosos;

empresa “Piripiri Construções Ltda.”)		revogação/concessão de licença ambiental
0819715-12.2018.8.10.0001 ¹¹³ (Construção irregular do empreendimento “Costa do Araçagy Condomínio Clube”)	ACP	Posturas municipais
0012747-67.2016.8.10.0001 ¹¹⁴ (Construção do Terminal Portuário de São Luís e remoções das comunidades tradicionais do Cajueiro/Vila Maranhão)	ACP	Revogação/concessão de licença ambiental
0824002-47.2020.8.10.0001 ¹¹⁵ (Danos ambientais na Praia do Meio)	AP	Poluição
0836729-72.2019.8.10.0001 ¹¹⁶ (Lançamento de esgoto <i>in natura</i> nas praias da ilha de São Luís)	AP	Poluição; recursos hídricos; saneamento
0825737-52.2019.8.10.0001 ¹¹⁷ (Falta de acessibilidade nas instalações do Fórum Desembargador Sarney Costa e Tribunal de Justiça do Maranhão)	AP	Segurança em edificações
0819250-37.2017.8.10.0001 ¹¹⁸ (Inconformidade do contrato de concessão da CAEMA com a Lei de Saneamento)	AP	Saneamento
0801427-16.2018.8.10.0001 ¹¹⁹ (Abandono de terrenos e impactos ambientais e à saúde humana no bairro Recanto dos Vinhais)	AP	Poluição; posturas municipais
0827968-86.2018.8.10.0001 ¹²⁰	MS	Revogação/concessão de licença

¹¹³ Em razão da ação não ter sido proposta pelo MP, analisou-se tão somente a atuação do órgão ministerial no processo, em suas manifestações, bem como a atuação do poder Judiciário, especialmente no que se refere à celebração de acordo, ao tempo de tramitação do processo e sua situação atual.

¹¹⁴ Em razão da ação não ter sido proposta pelo MP, a análise restringiu-se à atuação do Ministério Público Estadual no processo, em suas manifestações, identificando-se as estratégias utilizadas e os argumentos apresentados, além das estratégias e argumentos da Administração Pública (Estado do Maranhão), assim como a atuação do Poder Judiciário, especialmente no que se refere à apreciação do pedido de liminar, celebração de acordo, tempo de tramitação do processo e sua situação atual.

¹¹⁵ Em razão da ação não ter sido proposta pelo MP e não ter havido atuação do órgão ministerial no processo, analisou-se tão somente a atuação do poder Judiciário, especialmente no que se refere à apreciação do pedido de liminar, celebração de acordo, tempo de tramitação do processo e sua situação atual.

¹¹⁶ Em razão da ação não ter sido proposta pelo MP e não ter havido atuação do órgão ministerial no processo, embora tenha sido intimado para acompanhar a ação, analisou-se tão somente a atuação do poder Judiciário, especialmente no que se refere à apreciação do pedido de liminar, celebração de acordo, tempo de tramitação do processo e sua situação atual.

¹¹⁷ Em razão da ação não ter sido proposta pelo MP e não ter havido atuação do órgão ministerial no processo, embora tenha sido intimado para acompanhar a ação, a análise restringiu-se à atuação do poder Judiciário, especialmente no que se refere à apreciação do pedido de liminar, celebração de acordo e seu cumprimento, tempo de tramitação do processo e sua situação atual.

¹¹⁸ Em razão da ação não ter sido proposta pelo MP, a análise restringiu-se à atuação do Ministério Público Estadual no processo, em suas manifestações, identificando-se as estratégias utilizadas, além das estratégias e argumentos da Administração Pública (Município de São Luís), assim como a atuação do Poder Judiciário, especialmente no que se refere à celebração de acordo, tempo de tramitação do processo e sua situação atual.

¹¹⁹ Em razão da ação não ter sido proposta pelo MP, a análise restringiu-se à atuação do Ministério Público Estadual no processo, em suas manifestações, identificando-se as estratégias utilizadas, além das estratégias da Administração Pública (Município de São Luís), assim como a atuação do Poder Judiciário, especialmente no que se refere à apreciação do pedido de liminar, celebração de acordo e seu cumprimento, tempo de tramitação do processo e sua situação atual.

(Realização de festividade junina no Memorial Bandeira Tribuzi/Espigão Costeiro da Ponta D'areia)		ambiental; patrimônio cultural
0851215-67.2016.8.10.0001 (Funcionamento irregular de indústria de subprodutos animais)	ACP	Poluição; revogação/concessão de licença ambiental
0836303-60.2019.8.10.0001 (Perturbação do sossego no “Bar do Baixinho”)	ACP	Poluição; revogação/concessão de licença ambiental
0805459-30.2019.8.10.0001 (Funcionamento irregular da usina de asfalto “Central Engenharia de Construção Ltda.”)	ACP	Poluição; revogação/concessão de licença ambiental
0801866-93.2019.8.10.0097 (Acesso de comunidades quilombolas da Baixada Maranhense a bens de uso comum do povo)	ACP	Área de preservação permanente; recursos hídricos
0802609-08.2016.8.10.0001 (Irregularidade no abastecimento de água e tratamento de esgoto nos bairros do Município de São José de Ribamar)	ACP	Saneamento
0803297-62.2019.8.10.0001 ¹²¹ (Interesse público dos moradores próximos ao local do evento “Bloco da Maizena”)	AP	Poluição; revogação/concessão de licença ambiental
0815375-25.2018.8.10.0001 (Pavimentação asfáltica da Rua Caravelas, no bairro São Cristóvão/Tirirical)	ACP	Operações urbanas consorciadas; posturas municipais
0033876-65.2015.8.10.0001 (Ocupação e edificação da área de uso comum do povo situada no loteamento Alterosa – Barramar)	ACP	Parcelamento do solo
0039307-80.2015.8.10.0001 ¹²² (Construção irregular de barracas em via pública no bairro Sá Viana)	AP	Posturas municipais; parcelamento do solo
0800637-03.2016.8.10.0001 (Loteamento irregular no bairro Araçagy)	ACP	Parcelamento do solo; poluição; revogação/concessão de licença ambiental

¹²⁰ Em razão da ação não ter sido proposta pelo MP e não ter havido atuação do órgão ministerial no processo, analisou-se tão somente a atuação do poder Judiciário, especialmente no que se refere à apreciação do pedido de liminar, celebração de acordo, tempo de tramitação do processo e sua situação atual.

¹²¹ Em razão da ação não ter sido proposta pelo MP, a análise restringiu-se à atuação do Ministério Público Estadual no processo, em suas manifestações, identificando-se as estratégias utilizadas, além das estratégias e argumentos da Administração Pública (Município de São Luís), assim como a atuação do Poder Judiciário, especialmente no que se refere à apreciação do pedido de liminar, celebração de acordo, tempo de tramitação do processo e sua situação atual.

¹²² Em razão da ação não ter sido proposta pelo MP, a análise restringiu-se à atuação do Ministério Público Estadual no processo, em suas manifestações, identificando-se as estratégias utilizadas e os argumentos apresentados, além das estratégias e argumentos da Administração Pública (Município de São Luís), assim como a atuação do Poder Judiciário, especialmente no que se refere à apreciação do pedido de liminar e preliminar de contestação, celebração de acordo, sentença, tempo de tramitação do processo e sua situação atual.

0828561-18.2018.8.10.0001 (Pavimentação asfáltica de ruas do bairro São Cristóvão – Jardim São Cristóvão I e II e Ipem São Cristóvão)	ACP	Operações urbanas consorciadas; posturas municipais
0828564-70.2018.8.10.0001 (Pavimentação asfáltica de ruas do bairro Geniparana)	ACP	Operações urbanas consorciadas; posturas municipais
0849124-33.2018.8.10.0001 (Pavimentação asfáltica de ruas do bairro Cidade Operária – Unidade 201)	ACP	Operações urbanas consorciadas; posturas municipais
0849135-62.2018.8.10.0001 (Pavimentação asfáltica de ruas do bairro Cidade Operária – Unidade 203)	ACP	Operações urbanas consorciadas; posturas municipais
0847497-91.2018.8.10.0001 (Pavimentação asfáltica de ruas do bairro Cidade Operária – Unidade 205)	ACP	Operações urbanas consorciadas; posturas municipais
0862584-87.2018.8.10.0001 (Ocupação irregular de feirantes em vias públicas próximas ao Mercado da Vila Palmeira)	ACP	Comércio ambulante; posturas municipais
0866799-77.2016.8.10.0001 (Regularidade na construção de edificação no bairro São Francisco)	ACP	Posturas municipais
0824833-95.2020.8.10.0001 (Ocupação de via pública para exercício de atividade de oficina mecânica no bairro Jardim São Cristóvão)	ACP	Revogação/concessão de licença ambiental; parcelamento do solo; posturas municipais
0824818-29.2020.8.10.0001 (Ocupação de área institucional no bairro Cidade Operária)	ACP	Parcelamento do solo; posturas municipais
0805919-22.2016.8.10.0001 ¹²³ (Atualização e revisão da legislação urbanística de São Luís)	ACP	Posturas municipais

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

¹²³ Em razão da ação não ter sido proposta pelo MP, a análise restringiu-se à atuação do Ministério Público Estadual no processo, em suas manifestações, identificando-se as estratégias utilizadas e os argumentos apresentados, além das estratégias e argumentos da Administração Pública (Município de São Luís), assim como a atuação do Poder Judiciário, especialmente no que se refere à apreciação da preliminar de contestação, prolação da sentença, tempo de tramitação do processo e sua situação atual.

Tabela 14 – Tipos de demandantes e iniciativa de provocação

NÚMERO DO PROCESSO	DEMANDANTE(S)	PROVOCAÇÃO
0803279-41.2019.8.10.0001	MPE/MA – 2ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Representação de particular
0813327-59.2019.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Representação de particulares, encaminhada à Ouvidoria Geral do MP
0813458-34.2019.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Representação de Deputado Estadual
0819017-69.2019.8.10.0001	MPE/MA – 4ª Promotoria de Justiça de Paço do Lumiar	Representação de particulares
0830163-10.2019.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Representação anônima, encaminhada à Ouvidoria Geral do MP
0852531-13.2019.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Representações de particulares, encaminhadas à 1ª Promotoria de Justiça Comunitária Itinerante
0865218-56.2018.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Iniciativa própria
0818219-74.2020.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Notícias de fato
0807190-32.2017.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Notícia de fato acompanhada de Inquérito Civil oriundo da Promotoria de Justiça Especializada de Defesa da Saúde – PRODESUS
0807915-21.2017.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Iniciativa própria
0849083-03.2017.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Representação de particulares
0800396-92.2017.8.10.0001	MPE/MA – 3ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Iniciativa própria
0829623-30.2017.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Relatório de atividades oriundo da 1ª Promotoria de Justiça Comunitária Itinerante
0829378-19.2017.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Representação de particular, encaminhada à Ouvidoria Geral do MP

0848607-62.2017.8.10.0001	MPE/MA – 3ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Iniciativa própria
0847891-35.2017.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Iniciativa própria – desmembramento do IC nº 131/2011
0807415-52.2017.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís Município de São Luís	Representação de particulares, encaminhada à PGJ
0819715-12.2018.8.10.0001	Município de São José de Ribamar	-----
0012747-67.2016.8.10.0001	DPE/MA – Defensoria Pública do Estado do Maranhão	-----
0824002-47.2020.8.10.0001	Thyago Henrique Santos Gomes	-----
0836729-72.2019.8.10.0001	Thiago Brhanner Garces Costa	-----
0825737-52.2019.8.10.0001	Isabelle Passinho da Silva	-----
0819250-37.2017.8.10.0001	Sérgio Martins de Souza Queiroz	-----
0801427-16.2018.8.10.0001	Jean Carlos Nunes Pereira	-----
0827968-86.2018.8.10.0001	Associação dos moradores da Península	-----
0851215-67.2016.8.10.0001	MPE/MA – 4ª Promotoria de Justiça de Paço do Lumiar	Ofício da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA
0836303-60.2019.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça Especializada de São José de Ribamar	Representação de particulares
0805459-30.2019.8.10.0001	MPE/MA – 4ª Promotoria de Justiça de Paço do Lumiar	Notícia de fato
0801866-93.2019.8.10.0097	DPE/MA – Defensoria Pública do Estado do Maranhão MPE/MA – Promotoria de Justiça de Matinha	DPE/MA: Núcleo de Direitos Humanos, após Representação do MIQCB (Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu) MPE/MA: Notícia de fato
0802609-08.2016.8.10.0001	MPE/MA – 4ª Promotoria de Justiça Especializada de São José de Ribamar	Representações de particulares formalizadas em Notícias de Fato
0803297-62.2019.8.10.0001	Jorge Rachid Muraback Maluf Filho	-----
0815375-25.2018.8.10.0001	MPE/MA – 2ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Representação de particulares, encaminhada à Ouvidoria Geral do MP
0033876-65.2015.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís ¹²⁴	Iniciativa própria
0039307-80.2015.8.10.0001	Cesar Rafael Gomes Serra	-----
0800637-03.2016.8.10.0001	MPE/MA – Promotoria de Justiça Especializada de São José de Ribamar	Notícia de fato oriunda do juízo de direito da 2ª Vara Cível de SJR
0828561-18.2018.8.10.0001	MPE/MA – 2ª Promotoria de Justiça de	Notícia de Fato instaurada

¹²⁴ A ACP foi proposta pelo promotor de justiça da Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, contra atuação do promotor de justiça titular da Promotoria de Justiça de Controle Externo da Atividade Policial, contestando a legalidade da celebração de TAC.

	Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	na Ouvidoria Geral do MP, oriunda de denúncias
0828564-70.2018.8.10.0001	MPE/MA – 2ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Representação de particulares
0849124-33.2018.8.10.0001	MPE/MA – 2ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Notícia de Fato instaurada na Ouvidoria Geral do MP, oriunda de denúncias
0849135-62.2018.8.10.0001	MPE/MA – 2ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Notícia de Fato instaurada na Ouvidoria Geral do MP, oriunda de denúncias
0847497-91.2018.8.10.0001	MPE/MA – 2ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Notícia de Fato instaurada na Ouvidoria Geral do MP, oriunda de denúncias
0862584-87.2018.8.10.0001	11ª Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos Fundamentais	Representação de particulares
0866799-77.2016.8.10.0001	MPE/MA – 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Representação de particular
0824833-95.2020.8.10.0001	MPE/MA – 8ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Representação de particulares
0824818-29.2020.8.10.0001	MPE/MA – 8ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís	Representação de particulares
0805919-22.2016.8.10.0001	Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Maranhão (Sinduscon-MA)	-----

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Tabela 15 – Estratégias do Ministério Público

NÚMERO DO PROCESSO	ESTRATÉGIAS DO MP
0803279-41.2019.8.10.0001	Pedido de liminar; ajuizamento de AIA por ausência de resposta às requisições; Parecer CAO-UMA; obrigação de fazer; dano moral coletivo; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; colheita de depoimento; saneamento do processo.
0813327-59.2019.8.10.0001	2 Laudos sociais do Núcleo de Serviço Psicossocial do MP; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; realização de audiência de conciliação; requisição de instauração de inquérito policial; colheita de depoimento; supletividade fiscalizatória do IBAMA.
0813458-34.2019.8.10.0001	Colheita de depoimentos; Parecer CAO-UMA; 2 vistorias CAO-UMA; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; sub-rogação de obrigações e medidas de apoio (e.g., desconsideração da personalidade jurídica e afetação de patrimônio individual de servidores); protesto pela produção de provas; realização de audiência de conciliação.
0819017-69.2019.8.10.0001	Vistoria realizada por servidor do MP; colheita de depoimentos; expedição de recomendação à Administração municipal; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; dano moral coletivo; pedido de liminar; protesto pela produção de provas; solicitação de perícia do IBAMA e SEMA; solicitação de vistoria à Secretaria Municipal de Infraestrutura.
0830163-10.2019.8.10.0001	Obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; sub-rogação de obrigações e medidas de apoio; protesto pela produção de provas; pedido de liminar; solicitação de vistoria à Blitz Urbana e SEMMAM.
0852531-13.2019.8.10.0001	Solicitação de vistoria do IBAMA; colheita de depoimentos; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; audiência pública e Relatório realizados pela 1ª PCI.
0865218-56.2018.8.10.0001	Colheita de depoimentos; realização de 2 reuniões com a presença do Município e empreendimentos geradores de tráfego; 2 tentativas conciliatórias; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; realização de audiência de conciliação; ampliação do objeto do inquérito civil; concessão de medida cautelar.
0818219-74.2020.8.10.0001	Tentativa reiterada de solução consensual (celebração de termo de cooperação); obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; saneamento do processo; requerimento de oitiva de testemunhas; audiência de conciliação.
0807190-32.2017.8.10.0001	Obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; danos materiais e morais coletivos; protesto pela produção de provas; recebimento da apelação apenas no efeito devolutivo.
0807915-21.2017.8.10.0001	Propostas de celebração de TAC; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; realização de audiência de

	conciliação preferencialmente em audiência pública; convocação para audiência extrajudicial e audiência pública; parecer técnico elaborado por servidor do MP; recebimento da apelação apenas no efeito devolutivo.
0849083-03.2017.8.10.0001	Declaração de nulidade; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; realização de audiência de conciliação; expedição de convites para comparecimento à reunião; parecer técnico elaborado por servidor do MP; imposição de multa pelo não cumprimento do acordo.
0800396-92.2017.8.10.0001	Proposta de celebração de TAC; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; realização de audiência de conciliação; parecer técnico elaborado por servidora do MP; solicitação de auditoria externa para análise do processo de licenciamento; contraproposta para celebração de acordo processual com produção de prova (auditoria ambiental) em colaboração entre as partes.
0829623-30.2017.8.10.0001	Realização de perícia por servidor do MP; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; requerimento de prova pericial.
0829378-19.2017.8.10.0001	Realização de vistoria por servidor do MP; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; saneamento do processo e julgamento antecipado da lide; requerimento de prova testemunhal.
0848607-62.2017.8.10.0001	Impugnação por meio de ação cautelar; declaração de nulidade; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; realização de audiência de conciliação; análise técnica de documentos e vistoria realizadas por servidor do MP; saneamento do processo.
0847891-35.2017.8.10.0001	Declaração de nulidade; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; sub-rogação de obrigações e medidas de apoio; protesto pela produção de provas; realização de audiência de conciliação; saneamento do processo; suspensão processual para elaboração de proposta de acordo.
0807415-52.2017.8.10.0001	Obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; medidas de apoio; danos materiais e morais coletivos; protesto pela produção de provas; pedido de liminar; realização de audiência de conciliação; saneamento do processo.
0819715-12.2018.8.10.0001	Julgamento do mérito no que tange à ilegalidade do licenciamento.
0012747-67.2016.8.10.0001	Recomendação para não realização de audiência pública em razão da inobservância dos prazos legais para publicação e da escolha de local distante das comunidades; requisição de relatório atualizado e pormenorizado da expedição da licença ambiental ¹²⁵ ; concessão da liminar; vista dos processos ao CAO-UMA; solicitação de inspeção técnica ao MPF;

¹²⁵ Estratégias apresentadas pela 38ª Promotoria de Justiça Especializada em Conflitos Agrários.

	solicitação de quesitos e diligências a serem realizadas pelo CAO-UMA; solicitação de inspeção judicial ¹²⁶ ; solicitação de prova pericial, depoimento pessoal dos réus e oitiva de testemunhas.
0824002-47.2020.8.10.0001	-----
0836729-72.2019.8.10.0001	-----
0825737-52.2019.8.10.0001	-----
0819250-37.2017.8.10.0001	Declinação da competência da 3ª Vara da Fazenda Pública para a VIDCSL, em razão de conexão com ACP anteriormente proposta pelo MPE.
0801427-16.2018.8.10.0001	Imposição de multa pelo não cumprimento do acordo.
0827968-86.2018.8.10.0001 ¹²⁷	-----
0851215-67.2016.8.10.0001	Pedido de liminar; solicitação de vistorias realizadas pelo SISA e Serviço Estadual de Vigilância Sanitária; danos morais coletivos; obrigação de fazer e não fazer; condenação pecuniária subsidiária; sub-rogação de obrigações; inversão do ônus da prova; protesto pela produção de provas; expedição de intimações para prestar esclarecimentos; solicitação de análise técnica ao CAO-UMA; requerimento de juntada de relatório de vistoria.
0836303-60.2019.8.10.0001	Atendimento ao público; obrigação de fazer e não fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; solicitação de vistoria a servidor do MP; solicitação de vistoria ao Corpo de Bombeiros; requisição para instauração de inquérito policial.
0805459-30.2019.8.10.0001	Danos morais coletivos; obrigação de não fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; inversão do ônus da prova; atendimento ao público; solicitação de análise técnica; colheita de depoimentos.
0801866-93.2019.8.10.0097	Pedido de liminar; obrigação de fazer; danos morais e materiais coletivos; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; convocação para audiência extrajudicial e prestação de depoimentos; solicitação de diligências; solicitação de perícia ao IBAMA.
0802609-08.2016.8.10.0001	Pedido de liminar; tentativa de celebração de TAC; realização de vistoria; obrigação de não fazer; condenação pecuniária subsidiária; inversão do ônus da prova; protesto pela produção de provas; solicitação ministerial para apresentação de documentos e cumprimento de obrigação; solicitações de vistorias (5) a servidor do MP; colheita de depoimentos; apresentação de quesito para instrução de laudo pericial; pedido de julgamento antecipado do mérito; arrolamento de testemunhas.
0803297-62.2019.8.10.0001	Concessão de liminar em razão da existência de sentença transitada em julgado; integração do Estado do Maranhão à lide.
0815375-25.2018.8.10.0001	Pedido de liminar; expedição de Recomendação para adoção de providências; realização de reunião extrajudicial; requisição de informações e dados

¹²⁶ Estratégias apresentadas pela 2ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural.

¹²⁷ Ressalta-se que a sentença extintiva do mérito neste processo teve como fundamentação sentença transitada em julgado, oriunda de ACP promovida pelo Ministério Público.

	financeiros comprobatórios da escassez de recursos; pareceres técnicos realizados pelo Núcleo da Assessoria Técnica das Promotorias da Capital (NAT); danos morais coletivos; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; execução específica equivalente; realização de audiência de conciliação; protesto pela produção de provas; vistoria realizada por servidor do MP; inspeção realizada pelo promotor; extinção do processo com resolução do mérito pelo reconhecimento jurídico do pedido.
0033876-65.2015.8.10.0001	Declaração de nulidade do TAC; obrigação de fazer e não fazer; condenação pecuniária subsidiária; pedido de liminar; protesto pela produção de provas; saneamento do processo; oposição de embargos de declaração com efeito suspensivo; prequestionamento para fins de recurso especial e/ou extraordinário.
0039307-80.2015.8.10.0001	Protesto pela produção de provas.
0800637-03.2016.8.10.0001	Obrigação de fazer; imposição de multa; protesto pela produção de provas; expedição de Recomendação; arrolamento de testemunhas; requisição de provas periciais; requisição de informações e documentos (prova documental); indicação de peritos assistentes; apresentação de quesitos pelo CAO-UMA.
0828561-18.2018.8.10.0001	Pedido de liminar; danos morais coletivos; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; execução específica equivalente; realização de audiência de conciliação; protesto pela produção de provas; solicitação de vistorias à PGJ; realização de reunião com arquiteto da PGJ.
0828564-70.2018.8.10.0001	Pedido de liminar; expedição de Recomendação para adoção de providências; realização de reunião extrajudicial; requisição de informações e dados financeiros comprobatórios da escassez de recursos; pareceres técnicos realizados pelo Núcleo da Assessoria Técnica das Promotorias da Capital (NAT); danos morais coletivos; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; execução específica equivalente; realização de audiência de conciliação; protesto pela produção de provas.
0849124-33.2018.8.10.0001	Pedido de liminar; danos morais coletivos; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; execução específica equivalente; realização de audiência de conciliação; protesto pela produção de provas; realização de reunião com arquiteto da PGJ; solicitação de vistorias à PGJ.
0849135-62.2018.8.10.0001	Pedido de liminar; danos morais coletivos; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; execução específica equivalente; realização de audiência de conciliação; protesto pela produção de provas; realização de reunião com arquiteto da PGJ; solicitação de vistorias à PGJ; juntada de documentos posteriores (Notícia de Fato).
0847497-91.2018.8.10.0001	Pedido de liminar; danos morais coletivos; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; execução específica equivalente; realização de audiência de conciliação; protesto pela produção de provas; realização de reunião com arquiteto da PGJ; solicitação de vistorias à PGJ; oposição de embargos de declaração; prequestionamento para fins de recurso especial e/ou extraordinário.

0862584-87.2018.8.10.0001	Pedido de liminar; danos morais coletivos; obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; execução específica equivalente; realização de audiência de conciliação; protesto pela produção de provas; instauração de procedimento administrativo para acompanhar o cumprimento do acordo homologado; requerimento do cumprimento da sentença; tomada de depoimento; requisição de informações ao Município; solicitação de força policial.
0866799-77.2016.8.10.0001	Obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; protesto pela produção de provas; realização de audiência de conciliação; requisição de instauração de inquérito policial; arrolamento de testemunhas; juntada de documento novo em audiência; requerimento de acareação; requerimento de reunião de ações conexas ¹²⁸ .
0824833-95.2020.8.10.0001	Obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; sub-rogação de obrigações e execução específica; protesto pela produção de provas; oposição de embargos de declaração com pedido de realização de audiência de conciliação.
0824818-29.2020.8.10.0001	Obrigação de fazer; condenação pecuniária subsidiária; sub-rogação de obrigações e execução específica; protesto pela produção de provas; solicitação de vistoria à SEMURH; solicitação de vistoria realizada por servidor do MP; comunicação à Controladoria Geral do Município sobre a omissão de informações pela SEMURH; oposição de embargos de declaração com pedido de realização de audiência de conciliação.
0805919-22.2016.8.10.0001	Protesto pela produção de provas; requerimento de intimação para manifestação sobre o mérito após a instrução; saneamento do processo; requisição de documentos ao Município; vista dos autos para análise da assunção do polo ativo da ação ¹²⁹ ; instauração de inquérito civil com o mesmo objeto.

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

¹²⁸ Em audiência conciliatória, foi firmado acordo processual no sentido de que o réu deveria promover, junto à SEMURH, a regularização fundiária do imóvel objeto da lide. Entretanto, o mesmo réu informou posteriormente que o imóvel não possuía inscrição cartorária e seria de propriedade da Maçonaria, tendo esta cobrado elevada importância para fins de regularização da situação, razão pela qual ajuizou ação de usucapião na 3ª Vara Cível da capital.

¹²⁹ Fato motivado pelo requerimento de desistência da ação pelo Sinduscon-MA, sendo que o MP posteriormente declinou da assunção da titularidade, em razão de considerar o pedido juridicamente impossível.

Tabela 16 – Argumentos do Ministério Público

NÚMERO DO PROCESSO	AF(MP)	AN(MP)	AJ(MP)	AA(MP)
0803279- 41.2019.8.10.0001	Intervenções próximas à APP; risco de danos ambientais; omissão na elaboração e/ou execução do PRAD; ausência de medidas preventivas para contenção de danos à APP; abandono do canteiro de obras; construção em área de domínio público.	Art. 3º, IV/ Lei 6.938/1981; art. 225, §3º/CF; art. 14, §1º/ Lei 6.938/1981; art. 935/CC; art. 3º, II/Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal); art. 1º/Lei 7.347/198; arts. 10 e 485, VI/CPC; art. 225, §1º, III/CF; Decreto 39.578/2010	TRF/CE; STJ	Novo perfil constitucional do MP; princípio da reparação integral; princípios do contraditório substancial e da não surpresa; teoria do risco integral.
0813327- 59.2019.8.10.0001	Omissão e ineficiência na fiscalização de empresa de tratamento e destinação final de resíduos perigosos; mora na expedição de Auto de Notificação e Infração; efeitos nocivos ao meio ambiente e à saúde humana provocados pela poluição; incapacidade técnica e institucional do órgão ambiental na avaliação dos impactos ambientais; avaliação tardia das irregularidades por meio de parecer técnico.	Art. 225, caput/CF; art. 37, caput/CF; art. 20/Resolução CONAMA 237/1997; art. 2º, V/Lei 6.938/1981; art. 8º, XIII/LC 140/2011; art. 23, III, VI e VII/CF; art. 10/Lei 6.938/1981; art. 2º, II/LC 140/2011	TJ/MA; STF; STJ	Princípios da legalidade e eficiência; princípio da supletividade.
0813458- 34.2019.8.10.0001	Intervenção e supressão de vegetação em APP; início de obras sem licença ambiental; ausência de medidas mitigadoras ou compensatórias (PCA); não cumprimento de determinação para elaboração do PRAD.	Art. 6º, II, “a”/IN MMA nº 6/2006; art. 225, §1º, III/CF; arts. 2º, §1º, 3º, II e 4º, I/Lei 12.651/2012 (Código Florestal); Lei Municipal 3.253/1992; art. 225, §3º/CF; art. 14, §1º/ Lei 6.938/1981	-----	Novo perfil constitucional do MP.
0819017- 69.2019.8.10.0001	Ocupação irregular de áreas verdes e institucionais de uso público; inércia da Administração no exercício do poder de polícia.	Art. 22/Lei nº 6.766/1979; arts. 99, I e 100/CC; art. 17/ Lei nº 6.766/1979;	TJ/DF; STJ	Novo perfil constitucional do MP; qualidade de vida da população; interesse coletivo; finalidade urbanística; segurança jurídica; desenvolvimento do Município.

		art. 183, §3º/CF; art. 182/CF; art. 30, VIII/CF		
0830163-10.2019.8.10.0001	Perturbação do sossego público; ausência/ineficiência de fiscalização na emissão de som automotivo acima dos limites permitidos; ausência de “habite-se”; licenciamento ambiental de atividade ilegal.	Art. 228/CTB; Resolução CONTRAN 624/2016; art. 20/Resolução CONAMA 237/1997; art. 14, §1º Lei 6.938/1981; art. 4º, VII/Lei 6.938/1981	-----	Direito ao trânsito seguro; princípio da eficiência; princípios da precaução e da proibição de proteção deficiente; teoria do risco integral.
0852531-13.2019.8.10.0001	Poluição hídrica decorrente do despejo de resíduos de minério; assoreamento de córrego decorrente de terraplanagem; inundamento de residências; omissão/ineficiência estatal na fiscalização das atividades poluidoras; incapacidade técnica do órgão ambiental na avaliação dos impactos ambientais; aumento do risco de danos ambientais em razão da fragmentação do licenciamento; funcionamento de empresas sem licenciamento ambiental e sem sofrer penalização.	Art. 225, §1º, IV/CF; art. 10/Lei 6.938/1981; art. 2º/Resolução CONAMA 001/1986; art. 6º, II/Resolução CONAMA 001/1986	STJ; TJ/MA	Princípio da supletividade, do poder fiscalizatório, da prevenção e da proteção integral do meio ambiente; novo perfil constitucional do MP.
0865218-56.2018.8.10.0001	Construção de edificação com impactos ao tráfego e à mobilidade urbana; omissão municipal na exigência das avaliações e infraestruturas a serem realizadas pela empresa; avaliação ineficiente dos impactos urbanísticos realizada pelo Município, sem considerar os efeitos cumulativos e futuros; ausência de estudo técnico de impacto viário/impacto de vizinhança.	Arts. 36 e 37/Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Lei Municipal 4.669/2006 (Plano Diretor); art. 2º, VI, “a”, “c” e “h”/Lei 10.257/2001; art. 93/CTB; art. 3º, II, III, “a” e “b” e IV, c/c art. 14, §1º/Lei 6.938/1981; art. 12, II/Lei 8.429/1992	TJ/SP; STJ	Novo perfil constitucional do MP.
0818219-74.2020.8.10.0001	Omissão municipal na comunicação de fatos decorrentes do exercício do poder de polícia; ausência de sistematização e organização da frequência, do conteúdo e da forma de envio das comunicações pelo órgão ambiental; insuficiência de dados nos autos de infração; aparelhamento ineficiente do órgão ambiental.	Art. 20/Lei 4.738/2006; art. 225, §3º/CF; arts. 1º, 2º e 4º, III/Lei 10.650/2003; art. 9º/LC 95/1998; arts. 5º, XXXIII e 37, §3º, I, II e III/CF; art. 9º,	-----	Dever de transparência; novo perfil constitucional do MP; princípios da impessoalidade e publicidade; direito de acesso à informação ambiental; princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

		XI/Lei 6.938/1981; arts. 3º e 5º/Lei 12.527/2011		
0807190- 32.2017.8.10.0001	Maus-tratos sofridos por animais em logradouro público de domínio municipal; omissão municipal no resgate e destinação segura dos animais e na gestão dos espaços públicos de uso comum do povo; danos extrapatrimoniais coletivos; estado de omissão anterior ao ajuizamento da ação e celebração do acordo judicial.	Art. 225, §1º, VII/CF; art. 14, §1º/Lei 6.938/1981; art. 22/Lei 6.766/1979; art. 32/Lei 9.605/1998; Decreto 24.645/1934; arts. 264 e 275/CC; Súmula nº 618/STJ; art. 23, II e VII/CF	STJ; STF; TJ/RS; TJ/SC; TJ/MA	Novo perfil constitucional do MP; máxima efetividade das normas constitucionais; teoria do risco integral; ausência de discricionariedade na efetivação de direitos fundamentais.
0807915- 21.2017.8.10.0001	Conduta omissa e ineficiente do Município em relação ao poder-dever de polícia administrativa urbanística e ambiental; proliferação de terrenos baldios geradores de depósitos clandestinos de lixo, especulação imobiliária, uso indevido da propriedade privada e prejuízos à mobilidade urbana; atuação municipal esporádica e sem coordenação; ausência de política pública organizada referente ao cumprimento da legislação de muros e calçadas; ausência de dados precisos acerca das medidas administrativas realizadas; ausência de aumento de despesas municipais; geração de receita, emprego e renda.	Lei Municipal 4.590/2006; art. 37, <i>caput</i> /CF; art. 2º, I e VI, “a”, “e”, “f” e “g”/Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); art. 47, II/Lei 12.305/2010; arts. 5º e 7º, III/Lei 12.587/2012	STJ; TJ/MA	Princípio da eficiência; novo perfil constitucional do MP; função social da cidade e da propriedade; ausência de discricionariedade na efetivação de direitos fundamentais; mobilidade urbana.
0849083- 03.2017.8.10.0001	Instituição ilegal de zonas de interesse social (ZIS) sobre zonas rurais e APP; prejuízos ao planejamento e evolução do espaço urbano; desvio de finalidade para atendimento a interesses especulativos; ausência e consequente encarecimento na oferta de serviços públicos; ausência de classificação no macrozoneamento urbano do Plano Diretor das zonas rurais como zonas de expansão urbana; omissão municipal no cumprimento das obrigações decorrentes do acordo judicial.	Arts. 182 e 183/CF; art. 5º/Lei 11.977/2009; art. 151/Lei Municipal 4.669/2006 (Plano Diretor); Lei Municipal 3.255/1992	TJ/SP	Princípio da reserva de plano diretor; novo perfil constitucional do MP; princípios da moralidade e impessoalidade.
0800396- 92.2017.8.10.0001	Implantação de equipamento de geração de energia sem análise prévia da conformidade com a legislação de uso e ocupação do solo; risco ao meio ambiente e à saúde humana;	Art. 182, §2º/CF; arts. 1º e 2º, VI, “b” e “g”/Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); art.	-----	Novo perfil constitucional do MP; princípio da autotutela; princípio da supremacia do interesse público sobre o privado; função social da propriedade e da cidade; princípio da reserva de plano

	omissão estatal no dever de controle, monitoramento, avaliação e aplicação de legislação mais restritiva ao controle da poluição.	10, §1º/Resolução CONAMA 237/1997; Resolução CONAMA 382/2006; art. 9º, IV/Lei 6.938/1981; Súmula nº 473/STF; arts. 107, 113 e 119/Lei Municipal 3.253/1992; art. 4º, VII/Lei 6.938/1981; art. 225, <i>caput</i> /CF; arts. 1º, 5º e 6º/Resolução CONAMA 436/2011		diretor; princípio do poluidor-pagador; ausência de discricionariedade na efetivação de interesses da sociedade.
0829623-30.2017.8.10.0001	Omissão na conclusão de regularização urbanística e sanitária; conduta causadora de poluição.	Arts. 43 e 45/Lei 11.445/2007; art. 225, <i>caput</i> e §3º/CF; arts. 3º, III, “e” e 14, §1º/Lei 6.938/1981	STJ	Direito à moradia digna; garantia do mínimo existencial; qualidade de vida; novo perfil constitucional do MP; direito humano ao saneamento básico; submissão da Administração ao império da lei; proteção da saúde da população e do ambiente.
0829378-19.2017.8.10.0001	Inércia municipal no impedimento da ocupação de APP e áreas de risco e implementação de medidas de saneamento.	Art. 225, §1º, III/CF; arts. 2º, parágrafo único, 3º, II e 4º/Lei 12.651/2012; Lei Municipal 3.253/1992; art. 3º, I/Lei 6.766/1979; art. 14, §1º/Lei 6.938/1981	-----	Ausência de discricionariedade no exercício do poder de polícia administrativa; novo perfil constitucional do MP; compatibilização da preservação ambiental com o direito à moradia digna.
0848607-62.2017.8.10.0001	Instituição de condomínio anômalo; parcelamento do solo sem abertura de vias públicas; indícios de sonegação dolosa de documentos; riscos ao meio ambiente e ordem urbanística provocados pelo adensamento populacional; ausência de análise e divulgação dos impactos ambientais e urbanísticos.	Arts. 4º, 17 e 22/Lei 6.766/1979; art. 41, §2º/Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); art. 55, I/Lei Municipal 4.669/2006 (Plano Diretor); Lei 4.591/1964; arts. 1331 e 1358/CC	-----	Desenvolvimento da cidade; direito à circulação; princípio da reserva de plano diretor; novo perfil constitucional do MP.
0847891-35.2017.8.10.0001	Anuência na construção de empreendimento misto (residencial e comercial), com parcelamento do solo sem destinação de áreas públicas	Art. 2º, §1º/Lei 6.766/1979; art. 24/Lei 9.784/1999;	STF	Princípios da legalidade e boa-fé; novo perfil constitucional do MP; autotutela administrativa; desvio de finalidade.

	de uso comum; aprovação de projetos com índices urbanísticos superiores aos previstos no zoneamento municipal.	art. 3º/Lei 4.591/1964		
0807415-52.2017.8.10.0001	Concessão de licença e omissão municipal no monitoramento e fiscalização periódica de atividade potencialmente poluidora; presunção de danos ao meio ambiente atmosféricos e à saúde de pessoas; empresa atuando com licença de operação vencida, sem pedido de renovação.	Art. 14, §1º/Lei 6.938/1981; art. 6º, VI/CDC; art. 4º, §3º/Resolução CONAMA 382/2006; Resolução CONAMA 436/2011; art. 3º, III, “e”/Lei 6.938/1981	-----	Princípio do <i>in dubio pro ambiente</i> .
0819715-12.2018.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0012747-67.2016.8.10.0001 ¹³⁰	Não cumprimento ou cumprimento omissivo de etapas essenciais do licenciamento; risco de danos irreparáveis ao meio ambiente e às comunidades tradicionais.	Art. 225/CF	TRF1; STJ; TRF4	Legalidade; supremacia do interesse público; princípio da precaução; discricionariedade e precariedade do licenciamento ambiental.
0824002-47.2020.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0836729-72.2019.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0825737-52.2019.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0819250-37.2017.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0801427-16.2018.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0827968-86.2018.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0851215-67.2016.8.10.0001	Descumprimento de exigências e condicionantes de licença ambiental; funcionamento de empresa sem licença de operação; danos ambientais e à saúde pública; operação de atividade poluente em área não industrial; omissão municipal no controle e fiscalização; renovação de licença de operação sem apresentação de documentos imprescindíveis; vícios na licença ambiental; suficiência probatória.	Art. 225, §1º, IV e V/CF; arts. 3º, 9º, IV e 10/Lei 6.938/1981; IN MAPA nº 34/2008; art. 927/CC; art. 14, §1º/Lei 6.938/1981; art. 170, VI/CF; Lei Municipal 335/2006 (Plano Diretor do Município de Paço do Lumiar).	STJ	Princípio do poluidor-pagador; reparação integral; princípio da prevenção; dignidade da pessoa humana.
0836303-60.2019.8.10.0001	Utilização de som mecânico em intensidade prejudicial ao meio ambiente e saúde humana; ausência de autorização dos órgãos	Art. 225, §1º, V/CF; Resolução CONAMA 01/1990; arts.	STJ	Proteção ao meio ambiente natural e social; princípios da legalidade e eficiência; teoria do risco integral.

¹³⁰ Argumentos apresentados pela 2ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural.

	municipais e estaduais; ausência de fiscalização eficiente; funcionamento de estabelecimento em condições de insegurança e irregularidade; omissão no poder de polícia administrativa.	1º e 3º, I, VII e XVI/Lei Estadual nº 5.715/1993; arts. 77 e 80/Código de Posturas de SJR; art. 14, §1º/ Lei 6.938/1981		
0805459- 30.2019.8.10.0001	Ausência de alvará/licença ambiental de empresa prestadora de serviços para o Município; funcionamento sem as licenças devidas; autorização/anuência municipal de funcionamento de atividade industrial poluente em área de urbanização básica (ZUB); poluição atmosférica causadora de danos ao meio ambiente urbano e à saúde humana; ausência de monitoramento municipal.	Art. 59, XIII, XIV, XV e XVI/Lei Municipal 335/2006 (Plano Diretor do Município de Paço do Lumiar); art. 37, <i>caput</i> /CF; art. 14, IV e §1º/Lei 6.938/1981; art. 225, §1º, IV e V/CF; arts. 3º, 9º, IV e 10/Lei 6.938/1981; art. 6º/CDC; art. 1º, II/Resolução CONAMA 237/1997; Resolução CONAMA 382/2006; Resolução CONAMA 436/2011; arts. 927 e 942/CC; art. 170, VI/CF	STJ	Princípio da (estrita) legalidade; sustentabilidade ambiental; princípio do <i>in dubio pro ambiente</i> ; qualidade de vida; princípio do poluidor-pagador; reparação integral.
0801866- 93.2019.8.10.0097	Instalação ilegal de cercas eletrificadas e construção de açudes em área de uso comum do povo para criação de gado bubalino; impactos ambientais e sociais; restrição de acesso das comunidades tradicionais.	Art. 81, parágrafo único, I/CDC; art. 225/CF; arts. 127 e 129, III/CF; arts. 1º, I e V, 5º e 21/Lei 7.347/1985; arts. 5º, II, “c”, III, “d” e 6º, VII, “d” e XIV, “g”; art. 114/CPC; art. 6º/Decreto Estadual 11. 900/1991; arts. 2º e 5º/Decreto Federal 24.643/1934 (Código de Águas); art. 1º, I/Lei 9.433/1997;	-----	Direitos fundamentais à vida, segurança, trabalho e liberdade de ir e vir.

		art. 20/Lei 4.947/1966; arts. 53, 54 e 55/ Decreto Federal 24.643/1934 (Código de Águas)		
0802609-08.2016.8.10.0001	Tratamento inadequado de água e esgoto; abastecimento irregular de água; cobrança indevida pelo serviço de esgotamento sanitário; existência de relação de consumo; aumento ilegal e exorbitante da tarifa cobrada; suficiência probatória constante nas perícias apresentadas e depoimentos das testemunhas.	Art. 6º, X e 22/CDC; arts. 127, <i>caput</i> e 129, II e III/CF; arts. 1º, II, 19 e 21/Lei 7.347/1985; art. 82, I c/c art. 90/CDC; art. 3º/CDC; art. 39, V/CDC; art. 51/CDC; art. 20, §2º/CDC; arts. 5º, XXXII, 170, V, 173, §§2º e 5º e 175/CF; art. 37, <i>caput</i> /Lei 11.445/2007; art. 19, IV/CDC; Resolução ARSEMA 004/2014; Lei 8.987/1995; Lei 11.107/2005; art. 86/Lei Orgânica do Município de SJR; Informativo nº 479/STF	STJ; TJ/RJ	Defesa do consumidor; bem-estar social e bem comum; princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos; dignidade da pessoa humana.
0803297-62.2019.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0815375-25.2018.8.10.0001 ¹³¹	Omissão dolosa municipal relativa à infraestrutura, pavimentação/recapê asfáltico e manutenção de ruas e avenidas; danos à saúde, segurança e transtornos aos moradores; suficiência orçamentária e falta de vontade política para realização dos serviços; procedência de pedidos similares formulados por outros membros do MP no país; constatação de planejamento para promoção	Art. 129, II e III/CF; art. 6º c/c art. 127, <i>caput</i> /CF; arts. 1º, IV e VI e 5º, I/Lei 7.347/1985; arts. 25, IV, “a”, VIII e 27/Lei 8.625/1993; art. 81, parágrafo único, I/CDC; art. 99, I/CC;	STJ; TJ/RN; TJ/MA; TJ/AC	Princípios da discricionariedade mínima e eficiência administrativa; finalidade pública/supremacia do interesse público; legalidade; ideais de transparência, participação e cidadania; isonomia e dignidade da pessoa humana; direito de locomoção e de ir e vir; Estado Democrático de Direito; direito a cidades sustentáveis; direito fundamental à saúde; ausência de disponibilidade/discricionariedade; mitigação da separação dos

¹³¹ Argumentos aferidos tanto na petição inicial da Ação Civil Pública, proposta pela 2ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís/MA, quanto no Parecer elaborado pela Procuradoria Geral de Justiça – 13º Procuradoria Cível, proferido em sede de Apelação cível interposta pelo Ministério Público, conforma autorizado pelos arts. 179 e 932, VII/CPC c/c art. 565/RITJMA.

	da pavimentação asfáltica; lapso temporal x inércia administrativa.	art. 2º, I/Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades); arts. 6º e 196/CF; Lei Municipal 6.290/2017; arts. 156, 165 e 169/CF; art. 1º, §1º/LC 101/2000 (LRF); art. 144, §10º/CF; art. 13, III, “h” e “n”/Lei Orgânica de São Luís		podere/reserva do possível; sistema de freios e contrapesos; função social da cidade e da propriedade; princípio da moralidade; direito à segurança pública; mínimo essencial.
0033876-65.2015.8.10.0001	Celebração de TAC com ocupantes de área verde pública de uso comum do povo; desafetação e ocupação irregular de espaço público para conversão em área comercial de exploração privada; concessão de direito de construir a quem não é proprietário; concessão de uso do espaço público sem licitação; participação de agente público estadual (promotor de justiça) em ato jurídico ilegal; demolição irregular que antecedeu a celebração do TAC e seu intuito reparatório; ausência de vulnerabilidade entre todos os comerciantes.	Arts. 182, <i>caput</i> e 183, §3º/CF; arts. 4º, I, 5º, parágrafo único, 17 e 22/Lei 6.766/1979; arts. 2º, 3º, 17, I e 54/Lei 8.666/1993; art. 37, <i>caput</i> /CF; art. 3º/Decreto-Lei 58/1937; art. 4º/Decreto-Lei 271/1967; art. 129, IX/CF; arts. 24 e 43, VIII/Lei 8.625/1993; art. 2º, parágrafo único, “e”/Lei 4.717/1965; Lei Municipal 3.996/2001; art. 4º/Resolução CNMP 23/2007; Resolução CNMP 20/2007; art. 144/CF; art. 225/CF; Resolução CNMP 019/2013; art. 1.014/CPC; art. 14, §1º/Lei 6.938/1981; art. 42-B/Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	STJ; STF	Princípio da impessoalidade; novo perfil constitucional do MP; qualidade de vida da população; supremacia do interesse público sobre o privado; desvio de finalidade; princípio da finalidade pública; princípio do promotor natural; princípio do contraditório substancial.

0039307-80.2015.8.10.0001	Omissão municipal no exercício do poder de polícia administrativa; usurpação de bem público por particulares; suficiência probatória.	Arts. 37, 182, <i>caput</i> e 183, §3º/CF; arts. 4º, I, §2º, 5º, parágrafo único, 17 e 22/Lei 6.766/1979; art. 3º/Decreto-Lei 58/1937; art. 4º/Decreto-Lei 271/1967	STJ	Supremacia do interesse público sobre o privado; princípio da impessoalidade; função social de circulação e mobilidade.
0800637-03.2016.8.10.0001	Prática de grilagem de terras; realização fraudulenta de negócios de compra e venda e fraudes em registros públicos de imóveis; criação irregular e sobreposição de loteamentos; carência de infraestrutura nas áreas; realização de atividade potencialmente poluidora sem EIA; omissão municipal na fiscalização, controle e regularização do loteamento; danos ambientais decorrentes do loteamento ilegal.	Art. 2º, §5º e 18, V/Lei 6.766/1979; art. 30, VIII/CF; art. 182/CF; art. 3º, VI/Lei 99.274/1990; art. 14, §1º/Lei 6.938/1981; art. 225, §2º/CF; art. 15, <i>caput</i> , II, §§3º e 4º/LC Municipal 009/2007	STJ	Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; culpa <i>in vigilando</i> do Município.
0828561-18.2018.8.10.0001	Omissão dolosa no cumprimento do dever de manutenção das vias públicas; exposição da sociedade ao risco de vida e danos patrimoniais; disfuncionalidades na gestão do IPTU e sua não aplicabilidade no asfaltamento das vias públicas.	Art. 129, II e III/CF; art. 6º c/c art. 127, <i>caput</i> /CF; arts. 1º e 5º, I/Lei 7.347/1985; arts. 25, IV, “a” e 27/Lei 8.625/1993; art. 81, parágrafo único, I/CDC; art. 99, I/CC; arts. 2º, I e 4º, IV, “a”/Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); arts. 182 e 183/CF	STJ; TJ/RN; TJ/MA	Eficiência administrativa; direito a cidades sustentáveis; razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e legalidade; finalidade e interesse público; inafastabilidade do controle jurisdicional dos atos administrativos; ideais de transparência, participação e cidadania; princípio da discricionariedade mínima; Estado Democrático de Direito; isonomia e dignidade da pessoa humana; direito de locomoção e de ir e vir.
0828564-70.2018.8.10.0001	Omissão dolosa na realização de pavimentação asfáltica de ruas; prejuízos, transtornos e danos à saúde de moradores; disfuncionalidades na gestão do IPTU e sua não aplicabilidade no asfaltamento das vias públicas; perpetuação da inércia administrativa; procedência de pedidos similares formulados por outros membros do MP no país; constatação de planejamento/dotação orçamentária para promoção da pavimentação asfáltica.	Art. 129, II e III/CF; art. 6º c/c art. 127, <i>caput</i> /CF; arts. 1º e 5º, I/Lei 7.347/1985; arts. 25, IV, “a” e 27/Lei 8.625/1993; art. 81, parágrafo único, I/CDC; art. 99, I/CC; arts. 2º, I e 4º, IV, “a”/Lei	STJ; TJ/RN; TJ/MA; TJ/AC	Eficiência administrativa; direito a cidades sustentáveis; razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e legalidade; finalidade e interesse público; inafastabilidade do controle jurisdicional dos atos administrativos; ideais de transparência, participação e cidadania; princípio da discricionariedade mínima; Estado Democrático de Direito; isonomia e dignidade da pessoa humana; direito de locomoção e de ir e vir; direito fundamental à saúde; ausência de

		10.257/2001 (Estatuto da Cidade); arts. 182 e 183/CF; art. 196/CF; art. 1º/CF; art. 5º, XXXV e LXXXVIII/CF; Lei Municipal 6.290/2017; arts. 156, 165 e 169/CF; art. 1º, §1º/LC 101/2000 (LRF)		disponibilidade/discrecionalidade; mitigação da separação dos poderes/reserva do possível; sistema de freios e contrapesos; função social da cidade e da propriedade; princípio do equilíbrio orçamentário.
0849124-33.2018.8.10.0001	Omissão dolosa na realização de obras de infraestrutura e pavimentação asfáltica de ruas; prejuízos, transtornos e danos à saúde de moradores; inexistência de pavimentação nova na área demandada; disfuncionalidades na gestão do IPTU e sua não aplicabilidade no asfaltamento das vias públicas; constatação de planejamento/dotação orçamentária para promoção da pavimentação asfáltica; procedência de pedidos similares formulados por outros membros do MP no país.	Art. 129, II e III/CF; art. 6º c/c art. 127, <i>caput</i> /CF; arts. 1º e 5º, I/Lei 7.347/1985; arts. 25, IV, “a” e 27/Lei 8.625/1993; art. 81, parágrafo único, I/CDC; art. 99, I/CC; arts. 2º, I e 4º, IV, “a”/Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); arts. 182 e 183/CF; arts. 156, 165 e 169/CF; Lei Municipal 6.290/2017; art. 1º, §1º/LC 101/2000 (LRF); arts. 6º e 196/CF; art. 1º/CF; art. 5º, XXXV e LXXXVIII/CF	STJ; TJ/RN; TJ/MA; TJ/AC	Eficiência administrativa; direito a cidades sustentáveis; função social da cidade e da propriedade; razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e legalidade; finalidade e interesse público; inafastabilidade do controle jurisdicional dos atos administrativos; ideais de transparência, participação e cidadania; princípio da discricionariedade mínima; Estado Democrático de Direito; isonomia e dignidade da pessoa humana; direito de locomoção e de ir e vir; princípio do equilíbrio orçamentário; direito fundamental à saúde; ausência de disponibilidade/discrecionalidade; mitigação da separação dos poderes/reserva do possível; sistema de freios e contrapesos; acesso à tutela jurisdicional eficiente e tempestiva.
0849135-62.2018.8.10.0001	Omissão dolosa na realização de obras de infraestrutura e pavimentação asfáltica de ruas; prejuízos, transtornos e danos à saúde de moradores; inexistência de pavimentação nova na área demandada; disfuncionalidades na gestão do IPTU e sua não aplicabilidade no asfaltamento das vias públicas; constatação de planejamento/dotação orçamentária/empenho para promoção de obras de infraestrutura; procedência de pedidos similares formulados por outros membros do MP no país.	Art. 129, II e III/CF; art. 6º c/c art. 127, <i>caput</i> /CF; arts. 1º e 5º, I/Lei 7.347/1985; arts. 25, IV, “a” e 27/Lei 8.625/1993; art. 81, parágrafo único, I/CDC; art. 99, I/CC; arts. 2º, I e 4º, IV, “a”/Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); arts.	STJ; TJ/RN; TJ/MA; TJ/AC	Eficiência administrativa; direito a cidades sustentáveis; função social da cidade e da propriedade; razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e legalidade; finalidade e interesse público; inafastabilidade do controle jurisdicional dos atos administrativos; ideais de transparência, participação e cidadania; princípio da discricionariedade mínima; Estado Democrático de Direito; isonomia e dignidade da pessoa humana; direito de locomoção e de ir e vir; princípio do equilíbrio orçamentário; direito fundamental à saúde; ausência de

		182 e 183/CF; arts. 156, 165 e 169/CF; Lei Municipal 6.290/2017; art. 1º, §1º/LC 101/2000 (LRF); arts. 6º e 196/CF; art. 1º/CF; art. 5º, XXXV e LXXVIII/CF		disponibilidade/discrecionalidade; mitigação da separação dos poderes/reserva do possível; sistema de freios e contrapesos; acesso à tutela jurisdicional eficiente e tempestiva.
0847497-91.2018.8.10.0001	Omissão dolosa na realização de obras de infraestrutura e pavimentação asfáltica de ruas; prejuízos, transtornos e danos à saúde de moradores; inexistência de pavimentação nova na área demandada; disfuncionalidades na gestão do IPTU e sua não aplicabilidade no asfaltamento das vias públicas; constatação de planejamento/dotação orçamentária/empenho para promoção de obras de infraestrutura; procedência de pedidos similares formulados por outros membros do MP no país.	Art. 129, II e III/CF; art. 6º c/c art. 127, <i>caput</i> /CF; arts. 1º e 5º, I/Lei 7.347/1985; arts. 25, IV, “a” e 27/Lei 8.625/1993; art. 81, parágrafo único, I/CDC; art. 99, I/CC; arts. 2º, I e 4º, IV, “a”/Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); arts. 182 e 183/CF; arts. 156, 165 e 169/CF; Lei Municipal 6.290/2017; art. 1º, §1º/LC 101/2000 (LRF); arts. 6º e 196/CF; art. 1º/CF; art. 5º, XXXV e LXXVIII/CF; art. 176/CPC 2015	STJ; TJ/RN; TJ/MA; TJ/AC; STF	Eficiência administrativa; direito a cidades sustentáveis; função social da cidade e da propriedade; razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e legalidade; finalidade e interesse público; inafastabilidade do controle jurisdicional dos atos administrativos; ideais de transparência, participação e cidadania; princípio da discricionariedade mínima; Estado Democrático de Direito; isonomia e dignidade da pessoa humana; direito de locomoção e de ir e vir; princípio do equilíbrio orçamentário; direito fundamental à saúde; ausência de disponibilidade/discrecionalidade; mitigação da separação dos poderes/reserva do possível; sistema de freios e contrapesos; acesso à tutela jurisdicional eficiente e tempestiva.
0862584-87.2018.8.10.0001	Omissão e ineficiência municipal relativa à fiscalização de comércio ambulante instalado irregularmente em espaços públicos (exercício do poder de polícia); transtornos e prejuízos à população em geral (moradores, pedestres, motoristas e comerciantes regulares).	Art. 129, II e III/CF; art. 87/Lei 1.790/1968 (Código de Posturas do Município de São Luís); art. 6º/CF; arts. 25, IV, “a” e 27/Lei 8.625/1993; art. 81, parágrafo único, I/CDC; art. 1º, IV e VI/Lei 7.347/1985; art. 37, <i>caput</i> /CF; art. 182/ <i>caput</i> /CF; art.	STF; TJ/RN; STJ; TJ/MA	Supremacia do interesse público sobre o privado; princípio da impessoalidade; funções sociais da cidade; princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, moralidade e legalidade; finalidade pública; inafastabilidade do controle jurisdicional dos atos administrativos; Estado Democrático de Direito; isonomia e dignidade da pessoa humana.

		4º/Decreto-Lei 271/1967; art. 99, I/CC; art. 17/Lei 6.766/1979		
0866799-77.2016.8.10.0001	Construção de edificação sem expedição de alvará e demais documentos necessários; conclusão da obra e omissão/ineficiência municipal relativa ao seu desfazimento (exercício do poder de polícia); início de tratativas de regularização fundiária e sua paralização em razão da pandemia do Covid-19.	Art. 37, <i>caput</i> /CF; art. 2º, VI, “b”/Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	TJ/SP	Novo perfil constitucional do MP; princípio da eficiência.
0824833-95.2020.8.10.0001	Ineficiência/ineficácia/omissão no exercício do poder de polícia municipal referente à fiscalização de utilização de via pública por particulares; atuação municipal esporádica e sem coordenação; inexistência de política pública organizada para cumprimento da legislação urbanística; funcionamento irregular (sem licenciamento) de estabelecimentos; obstrução e ocupação irregular de espaços públicos; existência de nexos causal diante da conduta passiva do Município.	Art. 37, <i>caput</i> /CF; art. 182/CF; Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); art. 87/Lei 1.790/1968 (Código de Posturas do Município de São Luís); art. 30, VIII/CF; arts. 4º, I, 17 e 22/Lei 6.766/1979.	-----	Princípio da eficiência; novo perfil constitucional do MP; qualidade de vida; função social da cidade e da propriedade.
0824818-29.2020.8.10.0001	Omissão municipal referente à ocupação ilegal de área institucional.	Art. 37, <i>caput</i> /CF; art. 182/CF; arts. 4º, I, §2º, 5º, parágrafo único, 17 e 22/Lei 6.766/1979; art. 3º/Decreto-Lei 58/1937; art. 4º/Decreto-Lei 271/1967	TJ/SP	Novo perfil constitucional do MP; qualidade de vida; supremacia do interesse público sobre o privado; princípio da impessoalidade; funções sociais da cidade e da propriedade.
0805919-22.2016.8.10.0001	Litigância de má-fé por parte do autor; inexistência de abandono ou paralização do processo de publicidade e participação popular na revisão da legislação urbanística; presença de fatos motivadores da revisão do processo.	Art. 77, I e II/CPC; art. 37/CF	STF	Princípio da autotutela; publicidade e participação popular.

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Tabela 17 – Tipos de demandados (Administração Pública)

NÚMERO DO PROCESSO	DEMANDADO(S)
0803279-41.2019.8.10.0001	Município de São Luís
0813327-59.2019.8.10.0001	Estado do Maranhão
0813458-34.2019.8.10.0001	Município de São Luís
0819017-69.2019.8.10.0001	Município de Paço do Lumiar
0830163-10.2019.8.10.0001	Município de São Luís; Estado do Maranhão
0852531-13.2019.8.10.0001	Município de São Luís
0865218-56.2018.8.10.0001	Município de São Luís
0818219-74.2020.8.10.0001	Município de São Luís
0807190-32.2017.8.10.0001	Município de São Luís
0807915-21.2017.8.10.0001	Município de São Luís
0849083-03.2017.8.10.0001	Município de São Luís
0800396-92.2017.8.10.0001	Estado do Maranhão
0829623-30.2017.8.10.0001	Município de São Luís
0829378-19.2017.8.10.0001	Município de São Luís
0848607-62.2017.8.10.0001	Município de São Luís
0847891-35.2017.8.10.0001	Município de São Luís
0807415-52.2017.8.10.0001	Estado do Maranhão
0819715-12.2018.8.10.0001	Município de Paço do Lumiar
0012747-67.2016.8.10.0001	Estado do Maranhão
0824002-47.2020.8.10.0001	Município de São José de Ribamar; Estado do Maranhão
0836729-72.2019.8.10.0001	Estado do Maranhão
0825737-52.2019.8.10.0001	Estado do Maranhão/Tribunal de Justiça do Maranhão
0819250-37.2017.8.10.0001	Município de São Luís; Estado do Maranhão
0801427-16.2018.8.10.0001	Município de São Luís
0827968-86.2018.8.10.0001	Secretário Municipal do Meio Ambiente de São Luís
0851215-67.2016.8.10.0001	Estado do Maranhão
0836303-60.2019.8.10.0001	Município de São José de Ribamar; Estado do Maranhão
0805459-30.2019.8.10.0001	Município de Paço do Lumiar
0801866-93.2019.8.10.0097	Estado do Maranhão
0802609-08.2016.8.10.0001	Município de São José de Ribamar; Município de Paço do Lumiar; Estado do Maranhão
0803297-62.2019.8.10.0001	Município de São Luís
0815375-25.2018.8.10.0001	Município de São Luís
0033876-65.2015.8.10.0001	Estado do Maranhão; Município de São Luís
0039307-80.2015.8.10.0001	Município de São Luís
0800637-03.2016.8.10.0001	Município de São José de Ribamar
0828561-18.2018.8.10.0001	Município de São Luís
0828564-70.2018.8.10.0001	Município de São Luís
0849124-33.2018.8.10.0001	Município de São Luís
0849135-62.2018.8.10.0001	Município de São Luís
0847497-91.2018.8.10.0001	Município de São Luís
0862584-87.2018.8.10.0001	Município de São Luís
0866799-77.2016.8.10.0001	Município de São Luís
0824833-95.2020.8.10.0001	Município de São Luís
0824818-29.2020.8.10.0001	Município de São Luís
0805919-22.2016.8.10.0001	Município de São Luís

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Tabela 18 – Estratégias dos demandados (Administração Pública)

NÚMERO DO PROCESSO	ESTRATÉGIAS DO(S) DEMANDADO(S)
0803279-41.2019.8.10.0001	Preliminar; protesto pela produção de provas; possibilidade de inclusão de terceiros no polo passivo; requerimento de prova documental e inspeção judicial; indicação de assistentes técnicos e inquirição de testemunhas em prova pericial requerida pelo MP.
0813327-59.2019.8.10.0001	Suspensão de audiência para apresentação de proposta de acordo; ausência de poderes do Procurador do Estado para firmar acordos judiciais; protesto pela produção de provas.
0813458-34.2019.8.10.0001	Solicitação de dilação de prazo para cumprimento de obrigações; suspensão de audiência para apresentação de proposta de acordo; necessidade de maior dilação probatória para melhor desenvolvimento da defesa; protesto pela produção de provas; extinção sem resolução do mérito (carência da ação por falta de interesse de agir); desconstituição de testemunha para a condição de informante.
0819017-69.2019.8.10.0001	-----
0830163-10.2019.8.10.0001	Oposição de embargos de declaração com efeito modificativo; solicitação de mudança para o polo ativo (intervenção móvel do ente público – art. 6º, §3º/LAP).
0852531-13.2019.8.10.0001	-----
0865218-56.2018.8.10.0001	Solicitação de prazo para realização de EIV; preliminar; protesto pela produção de provas.
0818219-74.2020.8.10.0001	Protesto pela produção de provas.
0807190-32.2017.8.10.0001	Preliminar; medida alternativa de chamamento do Estado do Maranhão ao processo; juntada de documentos; protesto pela produção de provas; apresentação de proposta de acordo; cumprimento parcial do acordo; solicitação de dilação de prazo para apresentação do cronograma de ações; chamamento de terceiros ao processo; efeito suspensivo da apelação.
0807915-21.2017.8.10.0001	Conversão do procedimento de TAC para Recomendação; juntada de documentos comprobatórios de ações posteriores ao ajuizamento da ACP; protesto pela produção de provas; diminuição da multa pelo descumprimento da obrigação.
0849083-03.2017.8.10.0001	Solicitação de dilação de prazo para cumprimento do acordo ¹³² .
0800396-92.2017.8.10.0001	Protesto pela produção de provas.

¹³² Neste ponto, ressalte-se que a sentença homologatória do acordo foi publicada na data de 30/10/2018, tendo o Município tomado ciência em 12 de novembro de 2018. O trânsito em julgado deu-se em 31/01/2019 e o MP requereu a intimação do Município para cumprimento do acordo em 11/07/2019. O juiz da VIDC deferiu o pedido do MP, cujo despacho foi publicado em 06/02/2020, dando prazo de 30 dias para o Município comprovar o cumprimento. No entanto, passados muito mais de 30 dias (mais de 3 meses), o Município alega situação extraordinária de calamidade pública ocasionada pela pandemia do Covid-19, ou seja, fato superveniente ao termo final de cumprimento do acordo, evidenciando medida protelatória e que atesta a falta de vontade política na satisfação do que ficou avençado e na proteção ao interesse público.

0829623-30.2017.8.10.0001	Indicação de assistente técnico e apresentação de quesitos; extinção do processo sem resolução do mérito; protesto pela produção de provas.
0829378-19.2017.8.10.0001	Dilação de prazo para prestação de informações; requerimento de produção de provas, inclusive inspeção judicial; juntada de documentos.
0848607-62.2017.8.10.0001	Dilação de prazo para apresentação de documentos; juntada de documentos; protesto pela produção de provas.
0847891-35.2017.8.10.0001	Juntada de documentos; protesto pela produção de provas.
0807415-52.2017.8.10.0001	Preliminar; protesto pela produção de provas; indeferimento de prova testemunhal requerida pelo MP, ante a sua fragilidade; requerimento de inspeção judicial; oposição de embargos de declaração com efeitos modificativos.
0819715-12.2018.8.10.0001	-----
0012747-67.2016.8.10.0001	Saneamento do processo; indicação de assistente técnico e formulação de quesitos; prova testemunhal e perícia judicial.
0824002-47.2020.8.10.0001	Juntada de documentos comprobatórios de medidas adotadas; preliminar; protesto pela produção de provas ¹³³ . Extinção sem resolução do mérito; inversão do ônus probatório; protesto pela produção de provas ¹³⁴ .
0836729-72.2019.8.10.0001	Preliminares.
0825737-52.2019.8.10.0001	-----
0819250-37.2017.8.10.0001	Preliminar.
0801427-16.2018.8.10.0001	Requerimento de passagem para o polo ativo (art. 6º, §3º/Lei 4.717/1965) ¹³⁵ .
0827968-86.2018.8.10.0001	-----
0851215-67.2016.8.10.0001	Protesto pela produção de provas; celebração de Termo de Compromisso Ambiental (TAC) com a empresa; indicação de assistente técnico e apresentação de quesitos para a perícia; protesto pela formulação de quesitos suplementares; concessão de prazo para apresentação de documentos.
0836303-60.2019.8.10.0001	Preliminar; protesto pela produção de provas.
0805459-30.2019.8.10.0001	Preliminar; não incidência do CDC; protesto pela produção de provas.
0801866-93.2019.8.10.0097	-----
0802609-08.2016.8.10.0001	Preliminares; protesto pela produção de provas; requerimento do Município de Paço do Lumiar de passagem para o polo ativo; pedido de julgamento antecipado do mérito.
0803297-62.2019.8.10.0001	Alegação de coisa julgada e ilegitimidade passiva; protesto pela produção de provas; julgamento antecipado do mérito.
0815375-25.2018.8.10.0001	Apresentação de relatório de finanças demonstrativo

¹³³ Estratégias apresentadas pelo Município de São José de Ribamar.

¹³⁴ Estratégias apresentadas pelo Estado do Maranhão.

¹³⁵ O Município de São Luís, embora tenha requerido a mudança para o polo ativo da demanda, não apresentou nenhuma manifestação ou demonstrou algum ato capaz de comprovar o seu efetivo interesse na resolução do caso, ante a ausência de cumprimento do acordo pelas demais rés, o que viabiliza concluir que a medida pleiteada representa estratégia para evitar possível condenação. Ainda, informou o autor da ação que até mesmo a limpeza periódica no imóvel o Município havia deixado de realizar, o que atesta a reincidência da sua inércia.

	da escassez orçamentária; protesto pela produção de provas.
0033876-65.2015.8.10.0001	Efeito suspensivo ao agravo de instrumento; <i>periculum in mora</i> reverso; juntada de documentos; protesto pela produção de provas; preliminar.
0039307-80.2015.8.10.0001	Preliminar; protesto pela produção de provas.
0800637-03.2016.8.10.0001	Preliminar; protesto pela produção de provas; chamamento do Estado do Maranhão ao processo.
0828561-18.2018.8.10.0001	-----
0828564-70.2018.8.10.0001	Pedido de suspensão processual por seis meses; protesto pela produção de provas.
0849124-33.2018.8.10.0001	-----
0849135-62.2018.8.10.0001	-----
0847497-91.2018.8.10.0001	-----
0862584-87.2018.8.10.0001	Solicitação de força policial; solicitação de auxílio do Ministério Público e Judiciário.
0866799-77.2016.8.10.0001	Arrolamento de testemunha.
0824833-95.2020.8.10.0001	Solicitações de dilação de prazo para apresentação de informações; preliminares; protesto pela produção de provas.
0824818-29.2020.8.10.0001	Preliminares; protesto pela produção de provas.
0805919-22.2016.8.10.0001	Preliminar.

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Tabela 19 – Argumentos dos demandados (Administração Pública)

NÚMERO DO PROCESSO	AF(D)	AN(D)	AJ(D)	AA(D)
0803279-41.2019.8.10.0001	Incompetência do órgão ambiental para elaboração do PRAD; responsabilidade exclusiva de terceiros; ausência de imissão provisória na posse e desapropriação; ausência de comprovação de nexo de causalidade entre dano e conduta estatal; ausência de comprovação de danos morais; desmobilização do canteiro de obras.	Art. 2º, XVIII/Lei nº 9.985/2000; LC 140/2011; art. 2º, §2º/ Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal); Decreto Municipal nº 50.758/2018; arts. 403 e 927/CC; art. 8º/CPC; art. 37, <i>caput</i> /CF	Manifestação MPF; Proc. nº 36891-18.2010.8.10.000 1 – 5ª Vara da Fazenda Pública de São Luís; STJ	Teoria da interrupção do nexo causal; princípios da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência; princípio do poluidor-pagador.
0813327-59.2019.8.10.0001	Licenciamento ambiental válido; responsabilidade exclusiva de terceiro; inexistência de irregularidade; ausência de provas técnicas aptas a demonstrar o nexo de causalidade; revisão do licenciamento ambiental realizada através de parecer técnico	Art. 24/Resolução CONAMA 430/2011; art. 8º, XVI/LC 140/2011; arts. 7º e 9º/LC 140/2011; art. 13, <i>caput</i> / LC 140/2011; art. 2º, II e III/LC 140/2011; arts. 15, I e 16/ LC 140/2011	-----	-----
0813458-34.2019.8.10.0001	Ausência de supressão de vegetação; regularidade do licenciamento ambiental; produção do EIA/RIMA; irrelevância e inevitabilidade dos danos ao meio ambiente; impactos ambientais causados por intervenção antrópica anterior à obra; realização de fiscalização na área; insuficiência probatória e ausência de comprovação de nexo de causalidade entre dano e conduta estatal; apresentação de PRAD.	Arts. 182 e 183/CF	STJ; TJ/RJ; TJ/RS; TRF1	Finalidade pública; desenvolvimento urbano; mobilidade urbana.
0819017-69.2019.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0830163-10.2019.8.10.0001	Realização de fiscalização pelo Município; atuações municipais voltadas à resolução dos problemas; responsabilidade de terceiros.	-----	-----	-----
0852531-13.2019.8.10.0001	Licenciamentos ambientais válidos; ausência de danos ambientais; incômodos inevitáveis e inerentes às atividades; realização de vistoria; notificação das empresas; ausência de equipamentos para análise técnica da água;	-----	-----	-----
0865218-56.2018.8.10.0001	Realização de estudos de impacto, intervenções de melhoria do trânsito e projetos de sinalização viária;	Arts. 1º e 6º, <i>caput</i> /Constituição o MA; arts. 2º e 18/CF; art. 37,	TJ/SP; TJ/MA; STJ	Conveniência/oportunidade; separação, independência e harmonia dos

	apresentação de documentos que comprovam ausência de omissão; baixa arrecadação municipal.	§6º/CF; art. 165/CF		poderes; controle de legalidade; custo dos direitos; autonomia municipal; discricionariedade administrativa; teoria da reserva do possível.
0818219-74.2020.8.10.0001	Incapacidade de assunção do compromisso em razão do excesso de demandas; envio regular dos autos de infração.	Art. 19/Lei Municipal 4.872/2007; art. 2º, §1º/LINDB; art. 5º/LINDB; art. 84, IV/CF; art. 2º/CF; art. 3º/Lei 7.347/1985	-----	Princípio da separação dos poderes.
0807190-32.2017.8.10.0001	Responsabilidade restrita ao controle de zoonoses (SEMUS); ausência de atribuição legal para o exercício de políticas públicas relativas a animais abandonados (SEMMAM); baixa arrecadação municipal; inexistência de recursos disponíveis para políticas públicas menos prioritárias; complexidade resolutiva da demanda; necessidade de ações conjuntas; ausência de conduta ilícita comissiva/omissiva; atuação diligente; responsabilidade exclusiva de terceiros; insuficiência probatória; ausência de comprovação de nexo de causalidade entre dano e conduta estatal.	Portaria 1.138/2014/GM/MS; art. 4º/Lei Municipal 4.872/2007; art. 165/CF; art. 170/CF; art. 225, §3º/CF; art. 81/CDC; arts. 2º, 18 e 29/CF; art. 1º/CF; art. 167/CF	STJ; TJ/RS; TJ/SP; STF	Discricionariedade administrativa; conveniência/oportunidade; teoria da reserva do possível; princípio da colaboração entre as partes; custo dos direitos; princípio da separação dos poderes e autonomia municipal; ativismo judicial inconstitucional; ideal democrático; princípio da responsabilidade fiscal; princípio da reserva de administração; princípio da divisão funcional do poder; controle de legalidade; judicialização da gestão pública.
0807915-21.2017.8.10.0001	Exercício regular de fiscalização e atuação; crise econômica e financeira dos entes públicos; ausência de comprovação de conduta ilícita comissiva/omissiva; dificuldade financeira dos municípios.	Art. 165, §8º/CF; Lei 4.320/1964; art. 167, II/CF; LC 101/2000; arts. 2º, 18 e 29/CF	STJ	Conveniência/oportunidade; discricionariedade administrativa; princípios do planejamento, orçamento e controle; princípio da separação dos poderes e autonomia municipal; reserva do possível; ativismo judicial; pacto federativo.
0849083-03.2017.8.10.0001	-----	Arts. 20, 21 e 22/Decreto-Lei 4.657/1942	-----	Princípios da razoabilidade e proporcionalidade.
0800396-92.2017.8.10.0001	Ausência de competência da SEMA; impacto socioeconômico decorrente do fechamento de setores ou da empresa ALUMAR; possibilidade de realização de compensações ambientais; insuficiência probatória	Art. 2º/CF; art. 10/Lei 6.938/1981; LC 140/2011; Resolução CONAMA 237/1997; Resolução	TRF4; TJ/MG	Princípio do desenvolvimento sustentável; desenvolvimento econômico; princípio da separação, independência e autonomia dos

	referente à irreversibilidade dos danos ambientais; ausência de comprovação de deficiência ou ilegalidade nos licenciamentos; ausência de discricionariedade do Estado na concessão da licença ambiental (ato vinculado) quando a empresa preenche todos os requisitos.	CONAMA 008/1990		poderes; presunção de legitimidade dos atos administrativos.
0829623-30.2017.8.10.0001	Ausência de repasse de recursos federais; responsabilidade exclusiva de terceiros; incapacidade econômica do Município; recessão econômica advinda da pandemia do Covid-19; baixa arrecadação municipal; realização de ações municipais.	Art. 478, 479 e 480/CC; art. 37, §6º/CF; art. 25/Lei 8.987/1995; art. 167/CF; arts. 1º, 2º, 18 e 29/CF	STF	Cláusula <i>rebus sic standibus</i> ; teoria da imprevisão; princípios equidade, justiça, comutatividade e boa-fé; reserva do possível; razoabilidade/proporcionalidade; oportunidade/conveniência; mérito administrativo; discricionariedade administrativa; separação dos poderes; ativismo judicial; quebra do paradigma democrático.
0829378-19.2017.8.10.0001	Ocupação indevida na região, impossibilitando a realização de obras de infraestrutura; realização de limpeza periódica; cumprimento das obrigações assumidas em audiência; excesso de demandas e limitações orçamentárias; crise financeira dos municípios; monitoramento da ocupação ilegal; prevenção de danos ambientais; complexidade da demanda e inefetividade de decisões pontuais do Judiciário; atuação diligente da Administração.	Art. 2º/CF; arts. 165 e ss./CF; LC 101/2000	STF	Separação de poderes; ativismo judicial; planejamento e responsabilidade financeira.
0848607-62.2017.8.10.0001	Atuação conforme a legislação; fiscalização das atividades das empresas; cumprimento adequado da tutela ambiental urbana; exigência de todos os requisitos previstos em lei; responsabilidade exclusiva de terceiros; obra privada com interferência no espaço urbano, mas que visa o ganho individual; ausência de comprovação de nexo de causalidade entre dano e conduta municipal; ausência de participação na atividade-fim lucrativa.	Arts. 170, 182, 183 e 225/CF; Lei 6.938/1981; Lei 9.795/1999; Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Lei Municipal 4.669/2006 (Plano Diretor); Lei Municipal 3.253/1992	-----	Revisão da legalidade e legitimidade dos próprios atos; princípio do poluidor-pagador; afastamento da teoria do risco administrativo.
0847891-35.2017.8.10.0001	Atuação conforme a legislação; fiscalização das atividades das empresas; cumprimento adequado da tutela ambiental urbana; garantia de melhores condições de habitabilidade e acessibilidade aos moradores da	Arts. 170, 182, 183 e 225/CF; Lei 6.938/1981; Lei 9.795/1999; Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Lei	-----	Revisão da legalidade e legitimidade dos próprios atos; princípio do poluidor-pagador; afastamento da teoria do risco administrativo.

	região; exigência de todos os requisitos previstos em lei; responsabilidade exclusiva de terceiros; insuficiência probatória; obra privada com interferência no espaço urbano, mas que visa o ganho individual; ausência de comprovação de nexo de causalidade entre dano e conduta municipal; ausência de participação na atividade-fim lucrativa.	Municipal 4.669/2006 (Plano Diretor); Lei Municipal 3.253/1992		
0807415-52.2017.8.10.0001	Competência municipal para o licenciamento ambiental e fiscalização de empreendimentos de impacto local; expedição de licença ambiental pelo Município; ausência de prova pericial comprobatória do dano ambiental; análise de impactos juntada pelo MP, indicando baixa magnitude de impacto ambiental e altos benefícios; ausência de conduta lesiva; postura fiscalizatória ativa do órgão ambiental.	Art. 9º, XIII e XIV, “a”/LC 140/2011; art. 93, IX/CF; arts. 489, §1º, IV e 1.022, II/CPC; art. 373, I/CPC; art. 492/CPC	STJ	Teoria do risco integral/responsabilidade civil estatal subsidiária; princípios da proporcionalidade/razoabilidade; princípio da correlação; princípios do contraditório e ampla defesa.
0819715-12.2018.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0012747-67.2016.8.10.0001	Liminar com caráter satisfativo; insuficiência probatória.	Art. 1º, §3º/Lei 8.437/1992	-----	Mérito administrativo.
0824002-47.2020.8.10.0001	Ausência de suporte probatório; atuação diligente da Administração; necessidade de tempo hábil para efetivação de medidas de cunho educacional ¹³⁶ .	Arts. 341, I e 392/CPC; art. 373, I/CPC; art. 2º/Decreto municipal 1.731/2020 ¹³⁷	STJ ¹³⁹	Princípio da separação dos poderes; conveniência/oportunidade ¹⁴⁰ .
		Art. 23, IV/CF; art. 3º, I/LC 140/2011; arts. 2º e 60, §4º, III/CF; art. 167/CF; arts. 15 e 16/LC 101/2000 (LRF); art. 136, III/Constituição do Estado do MA ¹³⁸ .		
0836729-72.2019.8.10.0001	Responsabilidade de terceiro; existência de política pública de saneamento pelo Estado.	Art. 30, V/CF; art. 8º, I/Lei 11.445/2007; art. 2º/CF; arts. 5º, §1º, 15 e 16/LC 101/2000 (LRF)	STF	-----
0825737-52.2019.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0819250-37.2017.8.10.0001	Ausência comprovação de lesividade aos cofres públicos; realização de providências para	-----	STJ; TRF2; TRF3	Necessidade do binômio lesividade/ilegalidade

¹³⁶ Argumentos fáticos apresentados em contestação pelo Município de São José de Ribamar.

¹³⁷ Argumentos normativos apresentados em contestação pelo Município de São José de Ribamar.

¹³⁸ Argumentos normativos apresentados em contestação pelo Estado do Maranhão.

¹³⁹ Argumento jurídico apresentado em contestação pelo Estado do Maranhão.

¹⁴⁰ Argumentos axiológicos apresentados em contestação pelo Estado do Maranhão.

	alteração do contrato.			.
0801427- 16.2018.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0827968- 86.2018.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0851215- 67.2016.8.10.0001	Cumprimento pela empresa dos requisitos para concessão de licença ambiental; ausência de comprovação de nulidade/ilicitude na outorga da licença de operação; responsabilidade primária da empresa; ausência de omissão estatal e realização de fiscalização; competência fiscalizatória federal referente à poluição atmosférica.	Art. 8º, II/Lei 6.938/1981; Resolução CONAMA 237/1997; art. 225, §1º, IV/CF; art. 29/Lei Estadual 5.405/1992; LC 140/2011; art. 2º/CF	TJ/MG; STJ	Princípio da separação, independência e autonomia dos poderes; presunção de legitimidade dos atos administrativos; teoria do risco integral/responsabilidade civil estatal subsidiária.
0836303- 60.2019.8.10.0001	Esgotamento do objeto em relação ao Estado do Maranhão pelo cumprimento da obrigação; competência e legitimidade do Município de SJR ¹⁴¹ .	Art. 3º, III/ Lei 6.938/1981; Resolução CONAMA 01/1990	TJ/MA	-----
0805459- 30.2019.8.10.0001	Ausência de vedação legal para expedição de certidão de uso e ocupação do solo; funcionamento de empresa em área de uso misto; responsabilidade exclusiva da empresa pelos danos ambientais; revogação da certidão de uso e ocupação do solo; ausência de comprovação dos danos morais; ausência de autorização municipal para o funcionamento da empresa com atividade poluidora; necessidade de ação própria para discussão de irregularidade na contratação emergencial; ausência de comprovação de nexo de causalidade entre dano e conduta municipal; ausência de conduta ilícita/omissão.	Arts. 45, I, 46, I e V e 61/Lei Municipal 335/2006 (Plano Diretor do Município de Paço do Lumiar)	-----	Boa-fé processual.
0801866- 93.2019.8.10.0097	-----	-----	-----	-----
0802609- 08.2016.8.10.0001	Ausência de ação/omissão municipal causadora de danos; inexistência de relação de consumo entre os indivíduos e o Município; execução dos serviços nos moldes apresentados em cronograma; não individualização das condutas; insuficiência probatória; responsabilidade exclusiva de terceiro; realização de audiências públicas para dar conhecimento dos atos à população; ausência da condição de fornecedor/prestador de serviços do Município; inexistência de nexo causal; desabastecimentos ocasionais de	Arts. 282, III, 283 e 284/CPC; art. 333, I/CPC; art. 2º/LC 29/2013; art. 175/CF; art. 8º c/c art. 10/Lei 11. 445/2007; art. 241/CF; art. 3º, §§1º e 2º/CDC	STJ; STF	Ampla defesa e contraditório; inaplicabilidade da teoria do risco.

¹⁴¹ Fatos argumentados em contestação apresentada pelo Estado do Maranhão. O Município de São José de Ribamar não ofereceu contestação.

	água decorrentes de problemas técnicos e resoluções imediatas; dificuldades decorrentes de diferenças topográficas; ausência de ilegalidade nas cobranças referentes à taxa de esgoto.			
0803297-62.2019.8.10.0001	Emissão de licença ambiental por órgão estadual; ausência de alvará emitido pelo Município; área de competência estadual; competência estadual para emissão de licença/autorização ambiental, controle e fiscalização; ausência de conduta ativa/omissiva lesiva ao meio ambiente praticada pelo Município; não individualização das condutas; insuficiência probatória; inexistência de nexo causal entre dano e conduta municipal; ausência de danos à coletividade.	Arts. 103 e 104/CDC; arts. 81, I e 82/CDC; arts. 7º e 8º/Lei Municipal 6.287/2017; Lei Estadual nº 4.878/1988; art. 8º, XIII e XV/LC 140/2011; art. 373, I/CPC; art. 3º/Lei Municipal 6.287/2017; arts. 884 a 886/CC		Inaplicabilidade da teoria do risco integral; discricionariedade, precariedade e unilateralidade da autorização de uso de bem público por particular; oportunidade/conveniência; supremacia do interesse público; direito ao lazer e cultura; princípio do enriquecimento sem causa/enriquecimento ilícito.
0815375-25.2018.8.10.0001	Insuficiência de recursos financeiros para realização das obras de infraestrutura; redução da arrecadação tributária e impossibilidade de execução de todos os projetos; atuação conforme cronograma de planejamento elaborado de acordo com as necessidades da população; cumprimento da obrigação e perda do objeto da ação; caráter satisfativo da liminar; ausência de comprovação dos danos morais coletivos.	Art. 2º/CF; art. 1º, §3º/Lei 8.437/1992; arts. 165, §5º, 167, I, II, V e VI e §1º/CF; arts. 4º e 6º/Lei 4.320/1964; arts. 15 e 16/LC 101/2000 (LRF)	STJ	Discricionariedade administrativa; conveniência/oportunidade; mérito administrativo; princípio da separação, independência e harmonia dos poderes; natureza jurídica meramente autorizativa do orçamento público.
0033876-65.2015.8.10.0001	Concessão de liminar sem audiência prévia do Município; caráter satisfativo da liminar; situação fática estabelecida por vários anos; ausência de descrição do loteamento como área verde; projeto de urbanismo que contempla melhor aproveitamento da região pela população local; prejuízos irreversíveis à municipalidade, aos proprietários de estabelecimentos e à comunidade local; ausência de desafetação do bem público e permanência de sua finalidade; expressa anuência de membro do MP; ausência de comprovação do nexo causal entre dano e conduta do Estado; falta de interesse de agir/perda do objeto da ação em relação ao Estado em razão de acordo firmado em audiência; atuação do promotor de justiça enquanto fiscal da ordem jurídica e não como agente administrativo estadual.	Art. 2º/Lei 8.437/1992; art. 1º, §3º/Lei 8.437/1992; art. 182/CF; Lei Municipal 3.253/1992; art. 273, §2º/CPC 1973; art. 527, III/CPC 1973; art. 30, VIII e IX/CF; arts. 3º, IV e 14, §1º/Lei 6.938/1981; art. 225, §3º/CF; art. 934/CC; art. 17/CPC 2015; art. 6º/Lei 6.766/1979; art. 170/CF; Lei 12.651/2012 (Código Florestal); art. 21/LINDB	STJ; TJ/RS; TJ/MA; STF; TJ/SP; TRF-1	Discricionariedade/autonomia administrativa; princípio da supremacia do interesse público sobre o privado; ordem, segurança e economia pública; devido processo legal; discricionariedade, precariedade e unilateralidade da autorização/permissão de uso de bem público por particular; oportunidade/conveniência; mérito administrativo; prescindibilidade da licitação; finalidade pública; princípios do poluidor-pagador, da prevenção, precaução e reparação integral; teoria do risco

				integral/responsabilidade civil estatal subsidiária; “ <i>defeasibility</i> ” (derrotabilidade das regras); desenvolvimento sustentável; princípio da proporcionalidade.
0039307-80.2015.8.10.0001	Ausência de ato lesivo/ilegal; insuficiência argumentativa/probatória.	Art. 47/CPC 1973; art. 30, I e VIII/CF; art. 2º/CF	STJ	Necessidade/adequação/utilidade da via judicial; princípio da predominância do interesse; princípio da separação dos poderes.
0800637-03.2016.8.10.0001	Ausência de lei autorizadora do loteamento; responsabilidade do Estado relativa à fiscalização dos registros públicos; ausência de realização de ato criminoso pelo Município; responsabilidade de terceiros (loteadores) por atos fraudulentos; falta de regularização municipal devida à litigiosidade da área e existência de irregularidades insanáveis.	Arts. 12, 37, 38 e 50/Lei 6.766/1979; Lei 11.977/2009	-----	Direito social de moradia; funções sociais da propriedade urbana.
0828561-18.2018.8.10.0001	-----	-----	-----	-----
0828564-70.2018.8.10.0001	Realização de programa de urbanização, contemplando obras de asfaltamento em demais vias públicas; dependência de previsão orçamentário-financeira para início da execução dos serviços; insuficiência de recursos financeiros; redução da arrecadação tributária e impossibilidade de execução de todos os projetos; contratação de empresa para elaboração de projetos executivos e cronograma de obras na área objeto da demanda (falta de interesse de agir); inclusão da área demandada em ações de urbanização.	Lei 4.320/1964; LC 101/2000 (LRF); art. 167/CF; arts. 2º, 18 e 29/CF; art. 165, §8º/CF	STJ; TJ/RS; TJ/RJ	Mérito administrativo; separação dos poderes; discricionariedade administrativa; conveniência/oportunidade; princípio da colaboração/cooperação das partes na condução do processo; reserva do possível; responsabilidade subjetiva, com necessidade de demonstração da culpabilidade; princípio da responsabilidade fiscal; princípios do planejamento, orçamento e controle; ativismo judicial, pacto federativo; autonomia municipal.
0849124-33.2018.8.10.0001	Atuação conforme cronograma de planejamento elaborado de acordo com as necessidades da população.	Art. 2º/CF	STJ	Princípio da separação, independência e harmonia dos poderes; conveniência/oportunidade; mérito administrativo; discricionariedade administrativa.

0849135-62.2018.8.10.0001	Atuação conforme cronograma de planejamento elaborado de acordo com as necessidades da população.	Art. 2º/CF	STJ	Princípio da separação, independência e harmonia dos poderes; conveniência/oportunidade; mérito administrativo; discricionariedade administrativa.
0847497-91.2018.8.10.0001	Atuação conforme cronograma de planejamento elaborado de acordo com as necessidades da população.	Art. 2º/CF	STJ	Princípio da separação, independência e harmonia dos poderes; conveniência/oportunidade; mérito administrativo; discricionariedade administrativa.
0862584-87.2018.8.10.0001	Cumprimento de todas as medidas destinadas à resolução do problema; requisição de apoio policial para cumprimento da decisão judicial; incapacidade de manutenção da fiscalização integral em razão do quantitativo de demandas e escassez de funcionários; ausência de inércia municipal; limitações materiais e operacionais dos órgãos municipais.	Art. 6º/CPC	-----	Princípio da cooperação.
0866799-77.2016.8.10.0001	Ausência de prejuízos à coletividade em razão da obra não estar inserida em APP ou UC; possibilidade de regularização fundiária; ausência de provas demonstrativas de lesão à ordem urbanística ou ambiental e prejuízos à saúde e meio ambiente; infração de natureza administrativa; ilegitimidade processual ativa do MP.	-----	TJ/MA	Proporcionalidade/razoabilidade; cidadania; direito à moradia; princípio da dignidade da pessoa humana.
0824833-95.2020.8.10.0001	Realização de procedimento específico e simplificado de licenciamento ambiental para fins de regularização da situação demandada; desenvolvimento de plano de fiscalização estratégico em conjunto com os órgãos municipais competentes; excesso de demandas e limitações materiais e de pessoal, ocasionando demoras nas respostas; responsabilidade exclusiva de terceiros; ausência de inércia municipal; carência probatória; ausência de comprovação de nexos de causalidade entre conduta municipal e dano; inexistência de danos materiais ou extrapatrimoniais de impacto transindividual.	Arts. 114 e 115/CPC; art. 37, §6º/CF; art. 43/CC; art. 403 c/c art. 927/CC; art. 8º/CPC; art. 373, I/CPC; art. 2º/CF; art. 1º, parágrafo único/CF; art. 34, VII, “a”/CF	STJ; TJ/MA; STF	Afastamento da teoria do risco administrativo (aplicação da teoria da culpa anônima); teoria da interrupção do nexo causal; razoabilidade/proporcionalidade; princípio da separação dos poderes; legitimidade democrática; sistema representativo; regime democrático; Estado democrático de direito.

0824818-29.2020.8.10.0001	Ausência de conduta municipal ensejadora do objeto da demanda; ausência de prova da omissão municipal; responsabilidade de terceiros (proprietários e possuidores) pelas ocupações e edificações irregulares; inexistência de requerimento administrativo prévio relativo ao pedido de realocação, inclusão em programas e aluguel social; ausência de comprovação de nexo de causalidade entre conduta municipal e dano; inexistência de danos materiais ou extrapatrimoniais de impacto transindividual.	Arts. 114 e 115/CPC; arts. 39 e 44/Lei Municipal 6.340/2018; art. 8º/Decreto Municipal 55.084/2020; Lei 11.977/2009; arts. 1º e 3º/Portaria MDR 2.081/2020; art. 37, <i>caput</i> /CF; art. 37, §6º/CF; art. 43/CC; art. 403 c/c art. 927/CC; art. 8º/CPC; art. 373, I/CPC; art. 2º/CF; art. 1º, parágrafo único/CF; art. 34, VII, “a”/CF	STF; STJ	Banalização do princípio da inafastabilidade da jurisdição; princípio da legalidade administrativa; afastamento da teoria do risco administrativo (aplicação da teoria da culpa anônima); teoria da interrupção do nexo causal; razoabilidade/proporcionalidade; princípio da separação dos poderes; legitimidade democrática; sistema representativo; regime democrático; Estado democrático de direito.
0805919-22.2016.8.10.0001	Suspensão do processo de revisão da legislação urbanística em razão de recomendação proposta pelo MP ¹⁴² ; dificuldades geradas em razão da complexidade dos debates que envolvem diferentes segmentos da sociedade civil; inexistência de mora no processo de revisão; lapso temporal oriundo de eventos alheios à vontade da administração.	Arts. 2º, II, 40, §§ 3º e 4º e 52, VI/Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); art. 24, I/CF; art. 182/CF; art. 5º/Lei 13.019/2-14; arts. 5º e 60, §4º, IV/CF; art. 2º/CF	STF	Princípio da legalidade; gestão democrática da cidade; qualidade de vida; direito à participação popular; princípio da proporcionalidade; mérito administrativo; princípio da separação dos poderes; discricionariedade administrativa.

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Tabela 20 – Duração e prorrogação das investigações ministeriais

NÚMERO DO PROCESSO	DURAÇÃO TOTAL APROXIMADA DAS INVESTIGAÇÕES	HOUVE PRORROGAÇÃO/SUSPENSÃO DO IC/PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO?
0803279-41.2019.8.10.0001	6 anos e 6 meses	SIM, 6 vezes
0813327-59.2019.8.10.0001	4 anos e 5 meses	SIM, 3 vezes
0813458-34.2019.8.10.0001	4 anos e 5 meses	SIM, 2 vezes
0819017-69.2019.8.10.0001	6 anos e 5 meses	SIM, 2 vezes
0830163-10.2019.8.10.0001	1 ano	NÃO
0852531-13.2019.8.10.0001	4 anos e 3 meses	SIM, 3 vezes
0865218-56.2018.8.10.0001	2 anos e 5 meses	SIM, 2 vezes

¹⁴² Neste sentido, a Promotoria de Justiça Especializada na Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural recomendou o desmembramento dos processos de revisão do Plano Diretor (Lei nº 4.669/2006) e da Lei de zoneamento, uso e ocupação do solo (Lei nº 3.253/1992), formando processos distintos, com propostas próprias e encaminhamentos sucessivos à Prefeitura Municipal e Câmara dos Vereadores, de modo que a conclusão do processo de revisão do Plano Diretor deva se dar previamente à conclusão das demais legislações municipais, em razão da existência de hierarquia normativa entre aquele e estas, conforme entendimento do STF. Além disso, recomendou o MP que fosse garantida efetiva publicidade prévia e realização de audiências públicas.

0818219-74.2020.8.10.0001	1 ano e 6 meses	SIM, 1 vez Suspendido 3 vezes em razão da pandemia do COVID-19
0807190-32.2017.8.10.0001	2 meses	NÃO
0807915-21.2017.8.10.0001	3 anos e 7 meses	SIM, 3 vezes
0849083-03.2017.8.10.0001	4 anos e 3 meses	SIM, 3 vezes
0800396-92.2017.8.10.0001	9 anos e 4 meses	SIM, 7 vezes Suspendido 1 vez
0829623-30.2017.8.10.0001	2 anos e 8 meses	SIM, 2 vezes
0829378-19.2017.8.10.0001	2 anos e 8 meses	SIM, 2 vezes
0848607-62.2017.8.10.0001	7 anos e 6 meses	SIM, 6 vezes
0847891-35.2017.8.10.0001	6 anos e 1 mês	SIM, 5 vezes
0807415-52.2017.8.10.0001	4 anos e 5 meses	SIM, 4 vezes
0819715-12.2018.8.10.0001	-----	-----
0012747-67.2016.8.10.0001	-----	-----
0824002-47.2020.8.10.0001	-----	-----
0836729-72.2019.8.10.0001	-----	-----
0825737-52.2019.8.10.0001	-----	-----
0819250-37.2017.8.10.0001	-----	-----
0801427-16.2018.8.10.0001	-----	-----
0827968-86.2018.8.10.0001	-----	-----
0851215-67.2016.8.10.0001	1 ano e 9 meses	SIM, 1 vez
0836303-60.2019.8.10.0001	2 meses	NÃO
0805459-30.2019.8.10.0001	4 anos e 5 meses	SIM, 1 vez
0801866-93.2019.8.10.0097	11 meses	NÃO
0802609-08.2016.8.10.0001	1 ano e 6 meses	NÃO
0803297-62.2019.8.10.0001	-----	-----
0815375-25.2018.8.10.0001	1 ano e 2 meses ¹⁴³	SIM, 1 vez
0033876-65.2015.8.10.0001	8 dias	NÃO
0039307-80.2015.8.10.0001	-----	-----
0800637-03.2016.8.10.0001	1 ano e 5 meses	NÃO
0828561-18.2018.8.10.0001	2 meses	SIM, 1 vez
0828564-70.2018.8.10.0001	2 anos	SIM, 2 vezes
0849124-33.2018.8.10.0001	6 meses	SIM, 1 vez
0849135-62.2018.8.10.0001	14 dias	NÃO
0847497-91.2018.8.10.0001	7 dias	NÃO
0862584-87.2018.8.10.0001	6 meses	NÃO
0866799-77.2016.8.10.0001	4 anos e 9 meses	SIM, 5 vezes Suspendido 3 vezes em razão da pandemia do COVID-19
0824833-95.2020.8.10.0001	6 anos e 1 mês	SIM, 6 vezes
0824818-29.2020.8.10.0001	5 anos e 7 meses	SIM, 5 vezes
0805919-22.2016.8.10.0001	-----	-----

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

¹⁴³Inicialmente foi instaurada, em 13 de julho de 2016, Notícia de Fato pela 11ª Promotoria de Justiça da Defesa dos Direitos Fundamentais, tendo sido determinada posteriormente sua redistribuição à Promotoria de Justiça Especializada de Defesa do Meio Ambiente.

Tabela 21 – Quantidade total de ofícios e requisições expedidos e quantidade de ofícios e requisições expedidos e reiterados à Administração Pública

Nº DO PROCESSO	OFÍCIOS EXPEDIDOS	OFÍCIOS EXPEDIDOS À ADMINISTRAÇÃO	OFÍCIOS REITERADOS À ADMINISTRAÇÃO	REQUISIÇÕES EXPEDIDAS	REQUISIÇÕES EXPEDIDAS À ADMINISTRAÇÃO	REQUISIÇÕES REITERADAS À ADMINISTRAÇÃO
0803279-41.2019.8.10.001	24	22	11	8	8	4
0813327-59.2019.8.10.001	23	17	13	3	2	1
0813458-34.2019.8.10.001	20	19	12	1	1	0
0819017-69.2019.8.10.001	18	17	4	0	0	0
0830163-10.2019.8.10.001	13	10	6	0	0	0
0852531-13.2019.8.10.001	28	21	13	0	0	0
0865218-56.2018.8.10.001	46	16	10	1	1	0
0818219-74.2020.8.10.001	11	11	4	0	0	0
0807190-32.2017.8.10.001	6	3	0	0	0	0
0807915-21.2017.8.10.001	14	14	4	0	0	0
0849083-03.2017.8.10.001	11	11	4	14	14	9
0800396-92.2017.8.10.001	21	8	4	6	3	1
0829623-30.2017.8.10.001	7	6	4	0	0	0
0829378-19.2017.8.10.001	10	10	4	0	0	0
0848607-62.2017.8.10.001	19	12	1	10	10	3
0847891-35.2017.8.10.001	10	10	3	3	3	1
0807415-52.2017.8.10.001	10	8	4	1	1	0
0819715-12.2018.8.10.001	-----	-----	-----	-----	-----	-----
0012747-67.2016.8.10.001	-----	-----	-----	-----	-----	-----
0824002-47.2020.8.10.001	-----	-----	-----	-----	-----	-----
0836729-72.2019.8.10.001	-----	-----	-----	-----	-----	-----
0825737-52.2019.8.10.001	-----	-----	-----	-----	-----	-----

0819250-37.2017.8.10.0001	-----	-----	-----	-----	-----	-----
0801427-16.2018.8.10.0001	-----	-----	-----	-----	-----	-----
0827968-86.2018.8.10.0001	-----	-----	-----	-----	-----	-----
0851215-67.2016.8.10.0001	10	7	1	9	7	3
0836303-60.2019.8.10.0001	6	3	0	0	0	0
0805459-30.2019.8.10.0001	15	7	3	5	1	0
0801866-93.2019.8.10.0097	2	1	0	0	0	0
0802609-08.2016.8.10.0001	16	3	0	0	0	0
0803297-62.2019.8.10.0001	-----	-----	-----	-----	-----	-----
0815375-25.2018.8.10.0001	0	0	0	6	6	0
0033876-65.2015.8.10.0001	0	0	0	1	1	0
0039307-80.2015.8.10.0001	-----	-----	-----	-----	-----	-----
0800637-03.2016.8.10.0001	26	2	0	2	0	0
0828561-18.2018.8.10.0001	1	0	0	1	1	0
0828564-70.2018.8.10.0001	0	0	0	8	8	0
0849124-33.2018.8.10.0001	1	0	0	1	1	0
0849135-62.2018.8.10.0001	1	0	0	1	1	0
0847497-91.2018.8.10.0001	1	0	0	1	1	0
0862584-87.2018.8.10.0001	1	1	0	0	0	0
0866799-77.2016.8.10.0001	19	15	8	2	1	0
0824833-95.2020.8.10.0001	20	17	8	9	9	3
0824818-29.2020.8.10.0001	15	15	10	6	4	1
0805919-22.2016.8.10.0001	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Tabela 22 – Presença e situação judicial de pedido de medida liminar/cautelar nas ações coletivas

NÚMERO DO PROCESSO	PEDIDO DE LIMINAR/MEDIDA CAUTELAR	DEFERIDO/INDEFERIDO/NÃO APRECIADO
0803279-41.2019.8.10.0001	SIM	Não apreciado
0813327-59.2019.8.10.0001	NÃO	-----
0813458-34.2019.8.10.0001	NÃO	-----
0819017-69.2019.8.10.0001	SIM	Não apreciado
0830163-10.2019.8.10.0001	SIM	Deferido em parte
0852531-13.2019.8.10.0001	NÃO	-----
0865218-56.2018.8.10.0001	SIM	Deferido
0818219-74.2020.8.10.0001	NÃO	-----
0807190-32.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0807915-21.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0849083-03.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0800396-92.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0829623-30.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0829378-19.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0848607-62.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0847891-35.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0807415-52.2017.8.10.0001	SIM	Não apreciado
0819715-12.2018.8.10.0001	NÃO	-----
0012747-67.2016.8.10.0001	SIM	Não apreciado
0824002-47.2020.8.10.0001	SIM	Não apreciado ¹⁴⁴
0836729-72.2019.8.10.0001	SIM	Não apreciado
0825737-52.2019.8.10.0001	SIM	Não apreciado ¹⁴⁵
0819250-37.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0801427-16.2018.8.10.0001	SIM	Deferido, com chamamento do Município de forma subsidiária ¹⁴⁶ .
0827968-86.2018.8.10.0001	SIM	Não apreciado – extinção do processo sem resolução do mérito
0851215-67.2016.8.10.0001	SIM	Não apreciado ¹⁴⁷
0836303-60.2019.8.10.0001	SIM	Não apreciado ¹⁴⁸
0805459-30.2019.8.10.0001	NÃO	-----
0801866-93.2019.8.10.0097	SIM	Não apreciado
0802609-08.2016.8.10.0001	SIM	Não apreciado
0803297-62.2019.8.10.0001	SIM	Deferido
0815375-25.2018.8.10.0001	SIM	Não apreciado – extinção do processo sem resolução do mérito
0033876-65.2015.8.10.0001	SIM	Deferido ¹⁴⁹
0039307-80.2015.8.10.0001	SIM	Não apreciado

¹⁴⁴ O juiz da VIDCSL decidiu pela apreciação do pedido de tutela de urgência após a audiência de conciliação. A parte autora pediu reconsideração da decisão, argumentando acerca da ocorrência sistemática dos danos ambientais e os prejuízos causados pela demora.

¹⁴⁵ O juiz da VIDCSL decidiu pela apreciação do pedido de tutela de urgência após a audiência de conciliação, tendo sido realizadas três audiências para a formalização final do acordo.

¹⁴⁶ Diante da alegação de inércia e inoperância do Município na realização de limpeza periódica, o juiz da VIDCSL concedeu a liminar requerida pelo autor, determinando a obrigação ao ente municipal, com a devida comprovação nos autos.

¹⁴⁷ O juiz da VIDCSL decidiu pela apreciação do pedido de tutela de urgência após a audiência de conciliação, tendo sido realizadas duas audiências sem êxito no acordo.

¹⁴⁸ O juiz da VIDCSL decidiu pela apreciação do pedido de tutela de urgência após a audiência de conciliação, tendo sido homologado acordo ao final.

¹⁴⁹ Decisão agravada, cujo agravo de instrumento foi deferido com efeito suspensivo.

0800637-03.2016.8.10.0001	NÃO	-----
0828561-18.2018.8.10.0001	SIM	Não apreciado – extinção do processo sem resolução do mérito
0828564-70.2018.8.10.0001	SIM	Não apreciado – extinção do processo sem resolução do mérito
0849124-33.2018.8.10.0001	SIM	Não apreciado – extinção do processo sem resolução do mérito
0849135-62.2018.8.10.0001	SIM	Não apreciado – extinção do processo sem resolução do mérito
0847497-91.2018.8.10.0001	SIM	Não apreciado – extinção do processo sem resolução do mérito
0862584-87.2018.8.10.0001	SIM	Não apreciado ¹⁵⁰
0866799-77.2016.8.10.0001	NÃO	-----
0824833-95.2020.8.10.0001	NÃO	-----
0824818-29.2020.8.10.0001	NÃO	-----
0805919-22.2016.8.10.0001	NÃO	-----

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

Tabela 23 – Presença e situação judicial de preliminar em contestação

NÚMERO DO PROCESSO	PRELIMINAR NA CONTESTAÇÃO	DEFERIDA(S)/INDEFERIDA(S)/NÃO APRECIADA(S)
0803279-41.2019.8.10.0001	SIM – Ilegitimidade passiva	Indeferida
0813327-59.2019.8.10.0001	NÃO	-----
0813458-34.2019.8.10.0001	NÃO	-----
0819017-69.2019.8.10.0001	Contestação ausente	-----
0830163-10.2019.8.10.0001	Contestação ausente - Estado Contestação ausente - Município (solicitação de mudança para o polo ativo) Realizado acordo de mérito	-----
0852531-13.2019.8.10.0001	Contestação ainda não apresentada	-----
0865218-56.2018.8.10.0001	SIM – impossibilidade jurídica do pedido	Não apreciada
0818219-74.2020.8.10.0001	NÃO	-----
0807190-32.2017.8.10.0001	SIM – Ilegitimidade passiva	Indeferida
0807915-21.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0849083-03.2017.8.10.0001	Contestação ausente Realizado acordo de mérito	-----
0800396-92.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0829623-30.2017.8.10.0001	SIM – Ilegitimidade passiva	Não apreciada

¹⁵⁰ O juiz da VIDCSL decidiu pela apreciação do pedido de tutela de urgência após a audiência de conciliação, tendo sido homologado acordo ao final.

0829378-19.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0848607-62.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0847891-35.2017.8.10.0001	NÃO	-----
0807415-52.2017.8.10.0001	SIM – Ilegitimidade passiva	Indeferida
0819715-12.2018.8.10.0001	-----	-----
0012747-67.2016.8.10.0001	Contestação ausente	-----
0824002-47.2020.8.10.0001	SIM – Inadequação da via eleita ¹⁵¹	Não apreciada
0836729-72.2019.8.10.0001	SIM – Ilegitimidade passiva; incompetência da justiça estadual em razão de conexão com ação na JF; incorreção do valor da causa.	Não apreciadas
0825737-52.2019.8.10.0001	Contestação ausente Realizado acordo de mérito	-----
0819250-37.2017.8.10.0001	SIM – falta de interesse processual	Não apreciada
0801427-16.2018.8.10.0001	Contestação ausente Município requereu passagem para o polo ativo	-----
0827968-86.2018.8.10.0001	Contestação ausente Extinção do processo sem resolução do mérito	-----
0851215-67.2016.8.10.0001	NÃO	-----
0836303-60.2019.8.10.0001	SIM – Ilegitimidade passiva Realizado acordo de mérito	-----
0805459-30.2019.8.10.0001	SIM – Ilegitimidade passiva; inépcia da inicial	Não apreciadas
0801866-93.2019.8.10.0097	Contestação ainda não apresentada	-----
0802609-08.2016.8.10.0001	SIM – cerceamento de defesa; ilegitimidade passiva	Indeferidas
0803297-62.2019.8.10.0001	NÃO	-----
0815375-25.2018.8.10.0001	SIM – falta de interesse de agir ¹⁵²	Deferida
0033876-65.2015.8.10.0001	NÃO – Município de São Luís SIM – Falta de interesse de agir ¹⁵³ ; ilegitimidade passiva – Estado do Maranhão	Não apreciada; indeferida
0039307-80.2015.8.10.0001	SIM – falta de interesse de agir; falta de requisito de	Indeferidas

¹⁵¹ Preliminar suscitada em contestação pelo Município de São José de Ribamar.

¹⁵² Contestação apresentada após julgamento do Recurso de Apelação interposto pelo MPE em irrisignação à sentença que extinguiu o processo sem julgamento do mérito. O TJ/MA anulou a sentença e deu provimento ao recurso, tendo o acórdão transitado em julgado, retornando os autos à VIDCSL, onde o juiz concedeu prazo para o Município de São Luís oferecer contestação.

¹⁵³ Preliminar arguida em sede de alegações finais.

	desenvolvimento válido e regular do processo	
0800637-03.2016.8.10.0001	SIM – Ilegitimidade passiva	Não apreciada
0828561-18.2018.8.10.0001	Contestação ausente	-----
0828564-70.2018.8.10.0001	SIM – falta de interesse de agir	Não apreciada – extinção do processo sem resolução do mérito
0849124-33.2018.8.10.0001	Contestação ausente Extinção do processo sem resolução do mérito	-----
0849135-62.2018.8.10.0001	Contestação ausente Extinção do processo sem resolução do mérito	-----
0847497-91.2018.8.10.0001	Contestação ausente Extinção do processo sem resolução do mérito	-----
0862584-87.2018.8.10.0001	Contestação ausente Realizado acordo de mérito	-----
0866799-77.2016.8.10.0001	NÃO	-----
0824833-95.2020.8.10.0001	SIM – Ilegitimidade passiva; litisconsórcio passivo necessário (subsidiariamente); falta de interesse de agir	Não apreciadas
0824818-29.2020.8.10.0001	SIM – Ilegitimidade passiva; litisconsórcio passivo necessário (subsidiariamente); falta de interesse de agir	Não apreciadas
0805919-22.2016.8.10.0001	SIM – Ilegitimidade passiva	Não apreciada – extinção do processo sem resolução do mérito ¹⁵⁴

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

¹⁵⁴ Registre-se que o pedido formulado em preliminar de contestação, atinente à regularização do polo passivo da demanda, foi objeto de apreciação judicial em despacho proferido antes da apresentação da peça de defesa, tendo o juiz da VIDC determinado a exclusão da Câmara Municipal de São Luís, nos moldes pugnados posteriormente pelo Município.

Tabela 24 – Presença de acordo de mérito

NÚMERO DO PROCESSO	ACORDO DE MÉRITO (ATÉ O MOMENTO FINAL DE ANÁLISE)
0803279-41.2019.8.10.0001	NÃO
0813327-59.2019.8.10.0001	NÃO
0813458-34.2019.8.10.0001	NÃO
0819017-69.2019.8.10.0001	NÃO
0830163-10.2019.8.10.0001	SIM – pendente autorização do chefe do Executivo do Estado
0852531-13.2019.8.10.0001	SIM – pendente autorização do chefe do Executivo do Município
0865218-56.2018.8.10.0001	NÃO
0818219-74.2020.8.10.0001	NÃO
0807190-32.2017.8.10.0001	NÃO
0807915-21.2017.8.10.0001	NÃO
0849083-03.2017.8.10.0001	SIM
0800396-92.2017.8.10.0001	SIM
0829623-30.2017.8.10.0001	NÃO
0829378-19.2017.8.10.0001	SIM
0848607-62.2017.8.10.0001	NÃO
0847891-35.2017.8.10.0001	NÃO
0807415-52.2017.8.10.0001	NÃO
0819715-12.2018.8.10.0001	NÃO (extinção do processo sem resolução do mérito)
0012747-67.2016.8.10.0001	NÃO
0824002-47.2020.8.10.0001	NÃO
0836729-72.2019.8.10.0001	NÃO
0825737-52.2019.8.10.0001	SIM – pendente autorização do chefe do Executivo do Estado e presidente do Tribunal de Justiça do Maranhão ¹⁵⁵
0819250-37.2017.8.10.0001	NÃO
0801427-16.2018.8.10.0001	SIM – transitado em julgado
0827968-86.2018.8.10.0001	NÃO (extinção do processo sem resolução do mérito)
0851215-67.2016.8.10.0001	NÃO
0836303-60.2019.8.10.0001	SIM ¹⁵⁶

¹⁵⁵ O Estado do Maranhão requereu do Tribunal de Justiça do Maranhão informações acerca da comprovação do interesse público e vantajosidade na assinatura do acordo, disponibilidade orçamentária necessária ao financiamento da execução das obras e existência de projeto básico e cronograma de obras. O TJ/MA, por sua vez, solicitou as informações ao juiz da VIDCSL.

0805459-30.2019.8.10.0001	NÃO
0801866-93.2019.8.10.0097	NÃO
0802609-08.2016.8.10.0001	NÃO
0803297-62.2019.8.10.0001	NÃO ¹⁵⁷
0815375-25.2018.8.10.0001	NÃO
0033876-65.2015.8.10.0001	SIM ¹⁵⁸
0039307-80.2015.8.10.0001	NÃO
0800637-03.2016.8.10.0001	NÃO
0828561-18.2018.8.10.0001	NÃO
0828564-70.2018.8.10.0001	NÃO
0849124-33.2018.8.10.0001	NÃO
0849135-62.2018.8.10.0001	NÃO
0847497-91.2018.8.10.0001	NÃO
0862584-87.2018.8.10.0001	SIM
0866799-77.2016.8.10.0001	NÃO
0824833-95.2020.8.10.0001	NÃO
0824818-29.2020.8.10.0001	NÃO
0805919-22.2016.8.10.0001	NÃO (extinção do processo sem resolução do mérito)

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

¹⁵⁶ As determinações constantes na sentença homologatória do acordo disseram respeito somente aos demais réus da ACP. Não foram impostas obrigações ao Município de São José de Ribamar e/ou Estado do Maranhão no tocante ao seu dever de fiscalização e expedição de alvará/licença ambiental.

¹⁵⁷ Houve a celebração de acordo de natureza processual, o qual foi tornado sem efeito em razão da suscitada existência, pelo Município de São Luís, de processo com sentença transitada em julgado cujo objeto abrange a área em litígio, tendo o juiz da VIDCSL determinado o cumprimento do acórdão relativo ao processo e sua devida comprovação nos autos.

¹⁵⁸ Não houve a adesão de todos os réus ao acordo.

Tabela 25 – Cumprimento de acordo de mérito

NÚMERO DO PROCESSO	CUMPRIMENTO DO ACORDO¹⁵⁹ (ATÉ O MOMENTO FINAL DE ANÁLISE)
0830163-10.2019.8.10.0001	Parcial – Município de São Luís
0852531-13.2019.8.10.0001	Não há informações
0849083-03.2017.8.10.0001	Parcial e intempestivo ¹⁶⁰
0800396-92.2017.8.10.0001	Não há informações
0829378-19.2017.8.10.0001	Não
0825737-52.2019.8.10.0001	Não
0801427-16.2018.8.10.0001	Parcial ¹⁶¹
0836303-60.2019.8.10.0001	Não há informações
0033876-65.2015.8.10.0001	Não há informações
0862584-87.2018.8.10.0001	Não ¹⁶²

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

¹⁵⁹ Aferição realizada de forma objetiva, sem considerações acerca das causas de eventuais não cumprimentos.

¹⁶⁰ Município solicitou a juntada de informações prestadas pela SEMURH, para fins de dar cumprimento ao acordo, em 16/08/2020, ou seja, logo após o MP ter se manifestado contrário à concessão da dilação do prazo e requerido a imposição de multa, em 29/07/2020, o que comprova a falta de vontade política genuína da Administração Pública, que na maioria dos casos atua somente sob pressão.

¹⁶¹ A empresa “Canopus Construções Ltda.” cumpriu com as obrigações acordadas, embora intempestivamente, em razão da incidência de invasão violenta e clandestina em sua propriedade, ensejando inclusive ação de reintegração de posse. A empresa “Fugita Engenharia Ltda.” não cumpriu com nenhuma das obrigações acordadas, tendo alegado restrições financeiras que motivaram mudanças em sua estrutura e consequente alienação do imóvel, cujo processo dificultou a tomada de quaisquer medidas interventivas na área. Muito embora tenha solicitado dilação de prazo para o cumprimento, o juiz da VIDCSL determinou a penhora *online*, via sistema Bacen-Jud, com realização de três tentativas infrutíferas. Posteriormente, foi determinada a realização de penhora em bens imóveis e veículos, até o limite do valor da execução, estando aqueles em fase de avaliação judicial. Houve alienação e arrematação de um veículo. Quanto ao Município de São Luís, este comprovou a realização de limpeza na área.

¹⁶² Após transitada em julgado a sentença homologatória do acordo e arquivados os autos, o MP requereu o prosseguimento do feito para fins de cumprimento da sentença e imposição das multas devidas, haja vista ter sido constatado, no bojo de procedimento administrativo instaurado para acompanhamento da realização das medidas acordadas, a persistência da situação reclamada.

Tabela 26 – Situação atual dos processos

NÚMERO DO PROCESSO	SITUAÇÃO ATUAL (Sentença de deferimento/Sentença de indeferimento/Homologação de acordo/Extinção sem resolução do mérito/Cumprimento de sentença/Conclusos para sentença/Em tramitação)
0803279-41.2019.8.10.0001	Em tramitação
0813327-59.2019.8.10.0001	Em tramitação
0813458-34.2019.8.10.0001	Conclusos para sentença
0819017-69.2019.8.10.0001	Em tramitação
0830163-10.2019.8.10.0001	Homologação de acordo – pendente autorização do chefe do Executivo do Estado
0852531-13.2019.8.10.0001	Homologação de acordo – pendente autorização do chefe do Executivo do Município
0865218-56.2018.8.10.0001	Em tramitação
0818219-74.2020.8.10.0001	Em tramitação
0807190-32.2017.8.10.0001	Sentença de deferimento – interposto recurso de apelação pelo Município de São Luís – autos remetidos ao TJ/MA
0807915-21.2017.8.10.0001	Sentença de deferimento – interposto recurso de apelação pelo Município de São Luís – autos remetidos ao TJ/MA
0849083-03.2017.8.10.0001	Homologação de acordo
0800396-92.2017.8.10.0001	Em tramitação
0829623-30.2017.8.10.0001	Em tramitação
0829378-19.2017.8.10.0001	Sentença de deferimento
0848607-62.2017.8.10.0001	Em tramitação
0847891-35.2017.8.10.0001	Em tramitação
0807415-52.2017.8.10.0001	Sentença de deferimento/extinção sem resolução do mérito
0819715-12.2018.8.10.0001	Extinção sem resolução do mérito
0012747-67.2016.8.10.0001	Em tramitação
0824002-47.2020.8.10.0001	Em tramitação
0836729-72.2019.8.10.0001	Em tramitação ¹⁶³
0825737-52.2019.8.10.0001	Homologação de acordo – pendente autorização do chefe do Executivo do Estado e presidente do Tribunal de Justiça do Maranhão
0819250-37.2017.8.10.0001	Em tramitação – declínio de competência da 3ª Vara da Fazenda Pública para a VIDCSL
0801427-16.2018.8.10.0001	Homologação de acordo – transitado em julgado
0827968-	Extinção sem resolução do mérito – transitado em julgado – arquivado

¹⁶³ Foi suscitado incidente de incompetência devido à existência de ação conexa em trâmite na Justiça Federal, a qual declarou sua incompetência e determinou o retorno dos autos à VIDCSL.

86.2018.8.10.0001	
0851215-67.2016.8.10.0001	Em tramitação
0836303-60.2019.8.10.0001	Homologação de acordo – transitado em julgado – arquivado
0805459-30.2019.8.10.0001	Em tramitação
0801866-93.2019.8.10.0097	Em tramitação ¹⁶⁴
0802609-08.2016.8.10.0001	Sentença de indeferimento – autos remetidos ao TJ/MA para reexame necessário
0803297-62.2019.8.10.0001	Em tramitação
0815375-25.2018.8.10.0001	Extinção sem resolução do mérito – transitado em julgado ¹⁶⁵ – autos remetidos ao TJ/MA para reexame necessário
0033876-65.2015.8.10.0001	Homologação de acordo; Sentença de deferimento – interposto recurso de apelação pelo Estado do Maranhão
0039307-80.2015.8.10.0001	Sentença de deferimento – interposto recurso de apelação pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão – autos remetidos ao TJ/MA
0800637-03.2016.8.10.0001	Em tramitação
0828561-18.2018.8.10.0001	Extinção sem resolução do mérito – transitado em julgado
0828564-70.2018.8.10.0001	Extinção sem resolução do mérito – transitado em julgado
0849124-33.2018.8.10.0001	Extinção sem resolução do mérito – interposto recurso de apelação pelo MP – autos remetidos ao TJ/MA
0849135-62.2018.8.10.0001	Extinção sem resolução do mérito – interposto recurso de apelação pelo MP – autos remetidos ao TJ/MA
0847497-91.2018.8.10.0001	Extinção sem resolução do mérito – interposto recurso de apelação pelo MP – TJ/MA negou provimento ao recurso – opostos embargos de declaração pelo MP – TJ/MA rejeitou os embargos – acórdão transitou em julgado – arquivado
0862584-87.2018.8.10.0001	Cumprimento de sentença
0866799-77.2016.8.10.0001	Sentença de indeferimento
0824833-95.2020.8.10.0001	Em tramitação
0824818-29.2020.8.10.0001	Em tramitação
0805919-22.2016.8.10.0001	Extinção sem resolução do mérito – transitado em julgado – arquivado

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

¹⁶⁴ O juiz da comarca de Matinha/MA declinou da competência, determinando a remessa dos autos à VIDCSL. O juiz da VIDCSL, por sua vez, também se declarou absolutamente incompetente para o processamento e julgamento da ação, tendo em vista que a ocorrência dos danos se deu no município de Matinha/MA (art. 2º/LACP). Suscitado o conflito negativo de competência ao TJ/MA, a 3ª Câmara Cível designou o juízo de Matinha/MA para resolução, em caráter provisório, das medidas urgentes, determinando sua oitiva e posterior manifestação da Procuradoria Geral de Justiça (arts. 954, 955 e 956/CPC e arts. 433 e 434/Regimento Interno do TJ/MA).

¹⁶⁵ O MPE interpôs Recurso de Apelação em irresignação à sentença que extinguiu o processo sem julgamento do mérito. O TJ/MA anulou a sentença e deu provimento ao recurso, tendo o acórdão transitado em julgado, retornando os autos à VIDCSL. O Município de São Luís, ao contestar os pedidos, arguiu preliminarmente falta de interesse de agir e perda do objeto da ação. O MP confirmou a satisfação da obrigação e o juiz *a quo* julgou extinto o processo sem resolução do mérito por ausência superveniente de interesse de agir ante a falta de utilidade do provimento, tendo a sentença transitado em julgado.

Tabela 27 – Tempo total da demanda

NÚMERO DO PROCESSO	TEMPO TOTAL APROXIMADO (INVESTIGAÇÕES DO MP + ÚLTIMA MOVIMENTAÇÃO JUDICIAL)
0803279-41.2019.8.10.0001	8 anos e 7 meses
0813327-59.2019.8.10.0001	5 anos e 9 meses
0813458-34.2019.8.10.0001	5 anos
0819017-69.2019.8.10.0001	8 anos
0830163-10.2019.8.10.0001	2 anos e 3 meses
0852531-13.2019.8.10.0001	5 anos e 3 meses
0865218-56.2018.8.10.0001	4 anos e 6 meses
0818219-74.2020.8.10.0001	1 ano e 11 meses
0807190-32.2017.8.10.0001	3 anos e 8 meses
0807915-21.2017.8.10.0001	6 anos e 9 meses
0849083-03.2017.8.10.0001	7 anos e 2 meses
0800396-92.2017.8.10.0001	13 anos e 3 meses
0829623-30.2017.8.10.0001	5 anos e 11 meses
0829378-19.2017.8.10.0001	5 anos e 11 meses
0848607-62.2017.8.10.0001	10 anos e 6 meses
0847891-35.2017.8.10.0001	8 anos e 7 meses
0807415-52.2017.8.10.0001	8 anos e 1 mês
0819715-12.2018.8.10.0001	8 anos e 4 meses ¹⁶⁶
0012747-67.2016.8.10.0001	4 anos e 5 meses ¹⁶⁷
0824002-47.2020.8.10.0001	3 meses ¹⁶⁸
0836729-72.2019.8.10.0001	1 ano e 3 meses ¹⁶⁹
0825737-52.2019.8.10.0001	1 ano e 4 meses ¹⁷⁰
0819250-37.2017.8.10.0001	3 anos e 7 meses ¹⁷¹
0801427-16.2018.8.10.0001	3 anos e 1 mês ¹⁷²
0827968-86.2018.8.10.0001	1 ano e 1 mês ¹⁷³
0851215-67.2016.8.10.0001	6 anos e 1 mês ¹⁷⁴
0836303-60.2019.8.10.0001	8 meses
0805459-30.2019.8.10.0001	6 anos e 2 meses
0801866-93.2019.8.10.0097	2 anos e 3 meses
0802609-08.2016.8.10.0001	5 anos e 2 meses
0803297-62.2019.8.10.0001	1 ano e 10 meses ¹⁷⁵
0815375-25.2018.8.10.0001	3 anos e 9 meses

¹⁶⁶ Tempo referente à tramitação judicial.

¹⁶⁷ Tempo referente à tramitação judicial, considerando como termo inicial a data constante na assinatura da ACP, tendo em vista o processo ter-se iniciado por meio físico, e a virtualização para inclusão no Sistema Processo Judicial Eletrônico – PJe ter ocorrido somente na data de 29 de março de 2019.

¹⁶⁸ Tempo referente à tramitação judicial.

¹⁶⁹ Tempo referente à tramitação judicial.

¹⁷⁰ Tempo referente à tramitação judicial. A demandante requereu prioridade na tramitação processual, com fundamento no art. 9º, VII, da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

¹⁷¹ Tempo referente à tramitação judicial. O requerimento de declínio de competência apresentado pelo MPE deu-se na data de 22 de agosto de 2018, e a decisão judicial foi proferida somente em 30 de maio de 2020, ficando o processo paralisado por 1 ano e 9 meses.

¹⁷² Tempo referente à tramitação judicial. Cabe informar que o autor popular havia encaminhado representação à 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural na data de 22 de maio de 2017, tendo resultado em Notícia de Fato, a qual fora arquivada em razão da existência desta Ação Popular.

¹⁷³ Tempo referente à tramitação judicial.

¹⁷⁴ A empresa demandada suscitou conflito de competência, em razão da existência de ACP ajuizada pelo MPF, tendo a União como parte ré, alegando semelhança de objeto entre as ações. Após decorridos mais de 1 ano e 6 meses da propositura do incidente, o juiz da VIDCSL decidiu pelo indeferimento da remessa do processo à Justiça Federal.

¹⁷⁵ Tempo referente à tramitação judicial.

0033876-65.2015.8.10.0001	5 anos e 4 meses ¹⁷⁶
0039307-80.2015.8.10.0001	4 anos e 7 meses ¹⁷⁷
0800637-03.2016.8.10.0001	6 anos e 3 meses
0828561-18.2018.8.10.0001	1 ano e 11 meses
0828564-70.2018.8.10.0001	3 anos e 8 meses
0849124-33.2018.8.10.0001	1 ano e 2 meses
0849135-62.2018.8.10.0001	9 meses
0847497-91.2018.8.10.0001	2 anos e 2 meses
0862584-87.2018.8.10.0001	2 anos e 2 meses
0866799-77.2016.8.10.0001	8 anos e 9 meses
0824833-95.2020.8.10.0001	6 anos e 5 meses
0824818-29.2020.8.10.0001	5 anos e 10 meses
0805919-22.2016.8.10.0001	1 ano e 7 meses ¹⁷⁸

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de processos selecionados, oriundos da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís/MA (2015-2020).

¹⁷⁶ Considerou-se como termo inicial a data constante na Portaria de instauração do inquérito civil, tendo em vista o processo ter-se iniciado por meio físico, e a virtualização para inclusão no Sistema Processo Judicial Eletrônico – PJe ter ocorrido somente na data de 26 de abril de 2019.

¹⁷⁷ Tempo referente à tramitação judicial, considerando como termo inicial a data constante na assinatura da ACP, tendo em vista o processo ter-se iniciado por meio físico, e a virtualização para inclusão no Sistema Processo Judicial Eletrônico – PJe ter ocorrido somente na data de 08 de maio de 2019.

¹⁷⁸ Tempo referente à tramitação judicial.

ANEXO A – CONTROLE DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS – 8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA

Atualizada em 15/07/2020

Controle de Ações Cíveis Públicas – 8ª Promotoria de Justiça Especializada. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:

1. Processo nº 0821367-98.2017.8.10.0001

Vara: Vara de Interesses Difusos e Coletivos

Partes: Ministério Público Estadual x Maria de Lourdes Maluda Cavalcanti Fialho

Procedimento Administrativo: IC 084/2016

Situação processual: Protocolada a ação civil pública de improbidade, em 23.06.17, pelo não atendimento de 05 (cinco) requisições expedidas. Despacho judicial proferido em 19.06.18 para notificar a requerida para apresentar manifestação por escrito, no prazo de 15 dias, e intimar o Município de São Luís para, querendo, habilitar como litisconsorte para acompanhar a ação. Intimações expedidas em 05.07.2018.

Última movimentação: Em 04.11.19 foi apresentado Defesa Prévia.

2. Processo nº 0825204-64.2017.8.10.0001

Vara: Vara de Interesses Difusos e Coletivos

Partes: Ministério Público Estadual x Maria de Lourdes Maluda Cavalcanti Fialho

Procedimento Administrativo: IC 049/2014

Situação processual: Protocolada a ação civil pública de improbidade, em 19.07.2017, pelo não atendimento de 03 (três) requisições expedidas. Despacho judicial proferido em 10.08.2017 para notificar a requerida para apresentar manifestação por escrito, no prazo de 15 dias, e intimar o Município de São Luís para, querendo, habilitar como litisconsorte para acompanhar a ação. Intimações expedidas em 25.07.2018. Petição de defesa prévia protocolada em 18.09.2018.

Última movimentação: Em 04.04.2019 petição do MPE de prosseguimento do feito.

3. Processo nº 0854462-85.2018.8.10.0001

Vara: Vara de Interesses Difusos e Coletivos

Partes: Ministério Público Estadual x Maria de Lourdes Maluda Cavalcanti Fialho

Procedimento Administrativo: IC 010/2012

Situação processual: Protocolada a ação civil pública de improbidade, em 18.10.2018, pelo não atendimento de 04 (quatro) requisições expedidas. Despacho judicial proferido em 08.11.2018 para notificar a requerida para apresentar manifestação por escrito, no prazo de 15 dias, e intimar o Município de São Luís para, querendo, habilitar como litisconsorte para acompanhar a ação. Intimações expedidas em 12.12.2018. Petição de defesa prévia protocolada em 12.02.2019

Última movimentação: Concluso para decisão em 29/05/2019.

4. Processo nº 0856712-91.2018.8.10.0001

Vara: Vara de Interesses Difusos e Coletivos

Partes: Ministério Público Estadual x Marcelo Araújo Costa Coelho

Procedimento Administrativo: IC 039/2013

Situação processual: Protocolada a ação civil pública de improbidade, em 30.10.2018, pelo não atendimento de 04 (quatro) requisições expedidas. Despacho judicial proferido em 08.11.2018 para notificar o requerido para apresentar manifestação por escrito, no prazo de 15 dias, e intimar o Estado do Maranhão para, querendo, habilitar como litisconsorte para acompanhar a ação. Intimações expedidas em 07.12.2018. Certidão do oficial de justiça, em 14.02.2019, informando que deixou de notificar, pois não encontrou o requerido. Em 02.04.2019 o MPE apresentou endereço.

Última movimentação: Réu notificado em 02/10/2019 e não apresentou Defesa Prévia.



5. Processo nº0865109-42.2018.8.10.0001**Vara:** Vara de Interesses Difusos e Coletivos**Partes:** Ministério Público Estadual x Marcelo Araújo Costa Coelho**Procedimento Administrativo:** IC 01/2011

Situação processual: Protocolada a ação civil pública de improbidade, em 18.12.2018, pelo não atendimento de 05 (cinco) requisições expedidas. Despacho judicial proferido em 25.12.2019 para notificar o requerido para apresentar manifestação por escrito, no prazo de 15 dias, e intimar o Estado do Maranhão para, querendo, habilitar como litisconsorte para acompanhar a ação. Intimações expedidas em 13.03.2019.

Última movimentação: Réu apresentou Defesa Prévia em 01/10/2019.

6. Processo nº0822110-11.2017.8.10.0001**Vara:** Vara de Interesses Difusos e Coletivos**Partes:** Ministério Público Estadual x Antônio Duarte de Farias Neto**Procedimento Administrativo:** IC 083/2016

Situação processual: Protocolada a ação civil pública de improbidade, em 28.06.2017, pelo não atendimento de 03 (três) requisições expedidas. Despacho judicial proferido em 10.08.2017 para notificar o requerido para apresentar manifestação por escrito, no prazo de 15 dias, e intimar o Município de São Luís para, querendo, habilitar como litisconsorte para acompanhar a ação. Intimações expedidas em 28.08.2017. Defesa preliminar protocolada em 04.10.2017. Decisão de recebimento da petição inicial em 10.04.2018. Contestação apresentada em 11.09.2018. Despacho judicial proferido em 18.01.2019 determinando a intimação das partes, para especificarem as provas que pretendem produzir. Em 14.02.2019 petição do Ministério Público requerendo o julgamento antecipado do mérito.

Última movimentação: Em 07/06/2019 concluso para decisão.

7. Processo nº0823507-08.2017.8.10.0001**Vara:** Vara de Interesses Difusos e Coletivos**Partes:** Ministério Público Estadual x Antônio Duarte de Farias Neto**Procedimento Administrativo:** PP 013/2017

Situação processual: Protocolada a ação civil pública de improbidade, em 10.07.2017, pelo não atendimento de 02 (duas) requisições expedidas. Despacho judicial proferido em 10.08.2017 para notificar o requerido para apresentar manifestação por escrito, no prazo de 15 dias, e intimar o Município de São Luís para, querendo, habilitar como litisconsorte para acompanhar a ação. Intimações expedidas em 11.08.2017. Defesa preliminar protocolada em 28.09.2017. Decisão de recebimento da petição inicial em 15.03.2018. Contestação apresentada em 23.05.2018. Réplica protocolada em 17.07.2018. Despacho judicial proferido em 18.01.2019 determinando a intimação das partes, para especificarem as provas que pretendem produzir. Em 19.12.2019 petição do Ministério Público requerendo o julgamento antecipado do mérito.

Última movimentação: Intimação do réu para apresentar manifestação em 22/11/2019.

8. Processo nº0829048-85.2018.8.10.0001**Vara:** Vara de Interesses Difusos e Coletivos**Partes:** Ministério Público Estadual x Afonso Henrique de Jesus Lopes e Marco Aurélio Ayres Diniz**Procedimento Administrativo:** IC 069/2015

Situação processual: Protocolada a ação civil pública de improbidade, em 28.06.2018, em razão dos requeridos concederem (licenças ambientais em descompasso com a legislação vigente) Despacho judicial proferido em 02.08.2018 para notificação dos requeridos para apresentarem manifestação por escrito, no prazo de 15 dias, e intimar o Município de São Luís para, querendo, habilitar como litisconsorte para acompanhar a ação. Em 04.10.2018, o requerido Marco Aurélio apresentou manifestação. Certidão do oficial de justiça informando que não o requerido Afonso Lopes não foi encontrado no endereço indicado. Em 17.01.2019, o Ministério Público Estadual apresentou dois

endereços para citação de Afonso Lopes. Em 02.04.2019 petição do MPE de prosseguimento do feito.

Última movimentação: Concluso para decisão em 25/07/2019.

9. Processo nº 0815079-66.2019.8.10.0001

Vara: Vara de Interesses Difusos e Coletivos

Partes: Ministério Público do Estado do Maranhão x Laudimar, Omar, Manoel e outros.

Procedimento Administrativo: IC 011/2012.

Situação processual: Protocolada a ação civil pública de improbidade, em 08/04/2019, em razão dos requeridos (emitirem Relatórios e Pareceres falsos, em relação a construção de um centro comercial na Rua dos Antúrios, bairro Jardim Renascença, atestando que a obra estaria em conformidade com o projeto aprovado pela SEMURH). Entretanto, a obra não estava de acordo com o projeto aprovado e desrespeitando os índices de recuo determinados pela Lei de Zoneamento Municipal.

Última movimentação: Concluso para decisão em 23/08/2019.

ACÕES CIVIS PÚBLICAS:

1. Processo nº 0803279-41.2019.8.10.0001

Vara: Vara de Interesses Difusos e Coletivos

Partes: Ministério Público do Estado do Maranhão x Município de São Luís

Procedimento Administrativo: IC 010/2012

Situação processual: Protocolada a ação civil pública, em 24.01.2019, para elaboração e execução do Plano de Recuperação de Área Degradada ou Perturbada- PRAD, na área de preservação permanente, nas proximidades da Av. Luís Eduardo Magalhães. Audiência realizada em 09/09/2019 às 11h.

Última movimentação: Prazo para contestação em 23/09/2019

2. Processo nº 0865007-20.2018.8.10.0001

Vara: Vara de Interesses Difusos e Coletivos

Partes: Ministério Público do Estado do Maranhão x Município de São Luís e Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão- CAEMA

Procedimento Administrativo: IC 025/2012

Situação processual: Protocolada a ação civil pública, em 18.12.2018, para que os requeridos realizem a implantação, no prazo de 90 dias, o sistema de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável da Comunidade Tambor e Argola. Audiência realizada em 26/11/2019.

Última movimentação: Prazo para contestação.

3. Processo nº 0847497-91.2018.8.10.0001

Vara: Vara de Interesses Difusos e Coletivos

Partes: Ministério Público do Estado do Maranhão x Município de São Luís

Procedimento Administrativo: IC 018/2018

Situação processual: Protocolada a ação civil pública, em 19.09.2018, para que o requerido realize obras de recuperação, drenagem, esgotamento sanitário e asfaltamento na Unidade 205, bairro Cidade Operária. Em 01.10.2018 proferido sentença extinguindo o processo sem resolução do mérito. Em 16.10.2018, o Ministério Público Estadual interpôs recurso de apelação. Em 25.02.2019 o Município de São Luís apresentou contrarrazões ao recurso de apelação.

Última movimentação: Em 04.06.2019 remetidos os autos ao TJMA.

CS Digitalizada com CamScanner

4. Processo nº 0849135-62.2018.8.10.0001

Vara: Vara de Interesses Difusos e Coletivos