



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Graduação em Direito

PARTICIPAÇÃO DIALÓGICA EM PROVIMENTOS ESTRUTURAIS

Um estudo do processo de licenciamento ambiental da Vila Estrutural

CARLOS EDUARDO BARRETO LOPES

Brasília

2023

CARLOS EDUARDO BARRETO LOPES

PARTICIPAÇÃO DIALÓGICA EM PROVIMENTOS ESTRUTURAIS

Um estudo do processo de licenciamento ambiental da Vila Estrutural

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pelo Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB).

Orientadora: Professora Doutora PAULA PESSOA PEREIRA.

Brasília

2023

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora **PAULA PESSOA PEREIRA**

Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)

Orientadora

Professor Doutor **BRUNO CORRÊA BURINI**

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP)

Examinador

Professor Mestre e Doutorando **LUIZ HENRIQUE KRASSUSKI FORTES**

Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (FD-UFPR)

Examinador

AGRADECIMENTOS

A estrada que me trouxe até aqui me fez percorrer os mais diversos caminhos, experimentar as mais diferentes emoções, conhecer um pouco mais sobre as pessoas e sobre mim mesmo. Chego ao final dela tomado de exultação: pelos passos saltitantes e pelos tropeços; por continuar seguindo, rastejando ou correndo, em direção aos meus sonhos; por todas as mãos que seguraram as minhas. Cada momento desse ciclo veio acompanhado de memórias inesquecíveis. E, por elas, agradeço.

À UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, minha *alma mater*, agradeço por todas as oportunidades e por todos os encontros que a vida acadêmica me proporcionou. Me formo consciente do meu lugar no mundo e certo de que posso sempre querer mais, independentemente de onde vim ou para onde vou. Mais do que isso: encerro essa trajetória convicto de que a educação e a cultura são as nossas únicas lanternas nesses tempos sombrios que insistem em perdurar.

Agradeço ao MOVIMENTO EMPRESA JÚNIOR, com a certeza de ter contribuído com tudo de mim para um lugar que contribuiu com muito do que eu sou. Acredito que ter vivido e ter construído parte da história da ADVOCATTA me fez reconhecer e superar tudo aquilo que me impedia de ser a minha melhor versão. Sei que essa força me permitiu enxergar um propósito muito maior do que eu mesmo e me capacitou para liderar uma rede de mil e seiscentos empresários júniores na CONCENTRO. Hoje, entendo que entrei no MEJ pelos motivos errados e permaneci pelos certos: pela educação, pelo empreendedorismo e pela juventude. Foi um prazer e uma honra.

Por terem sido casa, escola e refúgio nos últimos três anos e seis meses, agradeço essas duas instituições e a todos que eu encontrei pelo caminho. Nominalmente, agradeço à AIRANA AVOHAY e SABRINA SANTOS, por estarem ao meu lado e por terem sido meu apoio mais precioso. Não teria sido tão divertido senão fosse com vocês. À CECÍLIA USAI, ANDRÉ REZENDE, GUILHERME MARQUES, MARIA CLAUDIA VALE e PAULA BARRETO, agradeço pela confiança. Foi um privilégio trabalhar para pessoas que eu admiro tanto.

À EQUIPE DE COMPETIÇÃO DE PROCESSO CIVIL, agradeço pelas pessoas incríveis com quem tive a oportunidade de aprender – em especial, *a equipe real*: SARA ASSIS, GIOVANNA ALMEIDA, RODRIGO GARCIA e BRUNO MARRA –; por ter gestado as inquietações que resultaram nessa pesquisa; e por ter despertado em mim a paixão pela competição acadêmica. Entender que o melhor instrumento de aprendizado é o estudo de *hard cases* me gerou as experiências

mais desafiadoras e, potencialmente, de maior aprendizado da minha graduação. As competições de PENAL, CONSTITUCIONAL e ARBITRAGEM vieram para mim em razão desse entendimento e igualmente me elevaram.

À professora DANIELA MARQUES DE MORAES, sempre tão afetuosa e solícita, agradeço por ter me dado a oportunidade de participar desse projeto muito enriquecedor de aprendizado coletivo.

À professora LOUSSIA FELIX, agradeço por ter aberto as portas da pesquisa para mim e por ter confiado em minha capacidade desde o primeiro momento.

Ao professor LUIZ HENRIQUE KRASSUSKI, examinador dessa monografia e responsável por muitas inquietações acadêmicas desde que tive o prazer de conhecê-lo, agradeço por ter me mostrado a importância das narrativas e da retórica na prática forense.

Ao professor BRUNO BURINI, cujas aulas me faziam brilhar os olhos e me encantar ainda mais pelo Processo Civil, agradeço por ter me pressionado desde o nosso primeiro contato. Sei que o fez por acreditar em meu potencial. Estou pronto para que faça o mesmo como avaliador dessa monografia.

À minha orientadora, PAULA PESSOA, agradeço de forma imensurável, não apenas pelos comentários e pela revisão atenta desse trabalho, mas, principalmente, por toda a compreensão, a escuta, o apoio e o zelo que teve comigo. Sou imensamente grato por suas ideias, sugestões e provocações.

Ao escritório BARROSO FONTELLES, BARCELLOS E MENDONÇA, agradeço pela confiança e pelo investimento em mim. Sei que a minha formação não seria completa sem a oportunidade de conciliar a teoria com a prática.

Faço esse agradecimento na pessoa de VIRGÍNIA GARCIA, minha chefe e mentora, por me ensinar a entender e superar os desafios da advocacia desde 01 de setembro de 2021. Sua visão humanizada do direito me inspira e me impressiona todos os dias. Não poderia deixar de agradecê-la também por ter segurado minha mão no processo de escrita desse trabalho. Sem a sua compreensão eu não teria conseguido superá-lo.

Ainda, sou grato pela rede de afeto e apoio que tenho consolidada, que me abraça, protege, cuida e ampara, sempre. GABRIELA FIGUEIREDO, JOELANE CARVALHO, MARIA EDUARDA MARTINS, SARAH DE MELO e WILLIAM RIBEIRO, obrigado por terem me servido de

inspiração, consolo e abrigo nos últimos cinco anos. Comprometimento, humildade e empatia são exemplos que vocês me deram e criaram em mim, mesmo não sabendo. Vocês vibram cada uma dessas coisas de forma simples, verdadeira e autêntica. De vocês tenho orgulho de ser *fã*.

À GIOVANNA CARPANEDA, FELIPE PERINI, RAIANE MATOS, SUELEN REGINA E SAYURI HAMAOKA, agradeço por todos os diálogos e por todas as vivências compartilhadas na Faculdade de Direito. A distância não me impede de admirar e torcer pelo sucesso de vocês. Deixo esse registro como uma prova do meu carinho, que, por diferentes motivos, eu talvez nunca tenha sido capaz de externalizar pessoalmente.

À ISABELA OLIVEIRA e LETÍCIA DUDA, agradeço pelas tardes de terça e quinta; pelas risadas escandalosas; pelas angústias compartilhadas; pelos lanches no meio do expediente e pelas caronas ao final dele. Não só: agradeço por celebrarem minhas vitórias, por depositarem fé nos meus caminhos e por sempre me darem esperança de que o futuro nos reserva muito mais do que acreditamos merecer. É gratificante caminhar ao lado de pessoas que facilitam as suas escolhas.

À FABIANA BERÇOTT e RAFAELLA BACELLAR, agradeço pelo companheirismo, pelo acalento e pelo colo que me ofereceram no último ano. Em igual medida, agradeço pelas discussões pretensamente profundas e por aquelas absolutamente fúteis; pelas conspirações cotidianas; e pelo golpe de estado mais bem organizado da história. Por sempre me incentivarem a continuar e por enxergarem potencial onde nem eu mesmo sou capaz, registro meu carinho incondicional.

Por fim, aos meus pais, CLEBER e CLAUDIA, agradeço por terem me dado a oportunidade de estudar na Universidade de Brasília e, assim, ter realizado o meu primeiro sonho de vida. Agradeço por terem apoiado meus estudos, compreendido minha ansiedade e minhas ausências, e incentivado todos os caminhos que escolhi percorrer – ainda que muito novo e tão longe de casa. Lhes devo tudo o que conquisto, porque sei que tudo que é bom em mim, começou em vocês.

Muito obrigado a todos e todas!

**Como sei pouco, e sou pouco,
faço o pouco que me cabe
me dando inteiro.**

Sabendo que não vou ver
o homem que quero ser.

Já sofri o suficiente
para não enganar a ninguém:
principalmente aos que sofrem
na própria vida, a garra
da opressão, e nem sabem.
Não tenho o sol escondido
no meu bolso de palavras.
Sou simplesmente um homem
para quem já a primeira
e desolada pessoa
do singular – foi deixando,
devagar, sofredamente
de ser, para transformar-se
– muito mais sofredamente –
na primeira e profunda pessoa
do plural.

**Não importa que doa: é tempo
de avançar de mão dada
com quem vai no mesmo rumo,**

mesmo que longe ainda esteja
de aprender a conjugar
o verbo amar.

É tempo sobretudo
de deixar de ser apenas
a solitária vanguarda
de nós mesmos.

Se trata de ir ao encontro.

(Dura no peito, arde a límpida
verdade dos nossos erros.)

Se trata de abrir o rumo.

Os que virão, serão povo,
e saber serão, lutando¹.

Àqueles que não desistem.

¹ MELLO, Thiago de. **Poesia comprometida com a minha e a tua vida.** Civilização Brasileira, 1975.

RESUMO

Essa pesquisa busca identificar, a partir de experiências nacionais e internacionais, técnicas de participação dialógica que satisfaçam as características típicas dos chamados processos estruturais, entendendo que o sucesso das iniciativas deles decorrentes depende de sua legitimação democrática. Em primeiro plano, por meio de uma revisão de cunho bibliográfico e jurisprudencial, investiga-se a origem, o desenvolvimento e a aplicação dos processos estruturais na jurisdição brasileira, demarcando-se as características que permitem a identificação de um problema, de um processo e de uma decisão estruturais. Na sequência, investiga-se um caso concreto: o descumprimento das condicionantes do processo de licenciamento ambiental da Vila Estrutural/DF pelos agentes públicos responsáveis, destacando-se o histórico de ocupação da região, o andamento desse procedimento administrativo e a judicialização da questão. Por fim, identificada a natureza estrutural desse litígio, é realizada uma análise crítica dos instrumentos de participação popular adotadas por aquele Juízo e propõe-se um modelo de gestão processual ideal para os processos estruturais: o *town meeting*, associado à figura do comissário e às assessorias técnicas independentes.

Palavras-chave: Processo estrutural; Participação dialógica; Democracia processual; Licenciamento ambiental; Vila Estrutural.

ABSTRACT

This research aims to identify, based on national and international experiences, dialogical participation techniques that meet the typical characteristics of so-called structural injunctions, understanding that the success of their resulting initiatives depends on their democratic legitimacy. Firstly, through a review of a bibliographic and jurisprudential nature, the origin, development, and application of structural injunctions in the Brazilian jurisdiction are investigated, marking the characteristics that allow for the identification of a structural problem, process, and decision. Subsequently, a concrete case is investigated: the non-compliance with the conditions of the environmental licensing process of Vila Estrutural/DF by the responsible public agents, highlighting the history of the region's occupation, the progress of this administrative procedure and the judicialization of the issue. Finally, given the structural nature of this litigation, a critical analysis of the popular participation instruments adopted by that Court is carried out and an ideal procedural management model for structural processes is proposed: the town meeting, associated with the figure of the special master and independent technical advisors.

Keywords: Structural injunctions; Dialogical participation; Procedural democracy; Environmental licensing; Vila Estrutural.

LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ACUMAR	Parque Nacional de Brasília
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
<i>Brown</i>	<i>Brown vs. Board of Education of Topeka</i>
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CCSCIA	Conselho Comunitário da Vila Estrutural e do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CODHAB/DF	Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPC	Código de Processo Civil
DER/DF	Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FUNAM	Fundo Nacional do Meio Ambiente
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRAM	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios
MPSP	Ministério Público de São Paulo
PHIS	Programa Habitacional de Interesse Social

PL	Projeto de Lei
PNB	Parque Nacional de Brasília
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
REsp	Recurso Especial
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SCIA	Setor Complementar de Indústria e Abastecimento
SEDUH/DF	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal
SEMARH/DF	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
UBA	Universidade de Buenos Aires
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZHISP	Zona Habitacional de Interesse Social e Público

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Classificação dos direitos coletivos	18
Tabela 2. <i>Status</i> de cumprimento das condicionantes em 2013	58
Tabela 3. Pedidos liminares do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios	64
Tabela 4. Justificativas para o não cumprimento das condicionantes	66
Tabela 5. Condenações impostas em sentença	70

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Procedimento bifásico típico.....	29
Figura 2. Procedimento trifásico do processo de licenciamento ambiental	52
Figura 3. Perfil do litígio da Vila Estrutural.....	74
Figura 4. <i>Town meeting</i>	82

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	13
II. GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS	16
II.1. Premissas necessárias e antecedentes históricos	16
II.2. Características típicas	23
II.2.1. Complexidade: Múltiplas possibilidades de solução.....	24
II.2.2. Policentrismo: Diversos centros de interesse	26
II.2.3. Caráter prospectivo: necessidade de intervenção continuada.....	28
II.2.4. Essencialidade do processo coletivo.....	30
II.2.5. Participação dialógica: do problema da legitimação <i>ex lege</i> à teoria da sociedade aberta	33
II.3. Recepção da teoria no Direito brasileiro e nos Tribunais Superiores	38
III. O CASO CONCRETO	44
III.1. Histórico de ocupação da Vila Estrutural	44
III.1.1. Uma contextualização necessária: A regularização fundiária e a obrigatoriedade do licenciamento ambiental.....	48
III.2. O descumprimento continuado das condicionantes do processo de licenciamento ambiental da Vila Estrutural	53
III.2.1. Conflito técnico sobre a desativação da DF-097.....	61
III.3. Marcha processual	63
III.4. O perfil do litígio da Vila Estrutural	72
IV. INSTRUMENTOS CONCRETOS DE PARTICIPAÇÃO DIALÓGICA EM PROVIMENTOS ESTRUTURAIS	75
IV.1. Participação popular no caso concreto: Intervenção direta e <i>amicus curiae</i>	75
IV.2. O modelo processual ideal: <i>Town meeting</i>	80
IV.3. Para potencializar a atuação do Judiciário: A figura do <i>special master</i> (comissário) ..	84
IV.4. Para qualificar a participação da população: Assessorias técnicas independentes	86
V. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89

I. INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas seis décadas, uma multidão de excluídos se instalou progressivamente nos arredores de Brasília. São desempregados, trabalhadores informais e pessoas com pequeno rendimento médio, formando um verdadeiro cinturão de pobreza a orbitar a capital do país. Ao lado das sedes dos Três Poderes, ainda são levantados barracos sem água encanada e rede de esgoto, onde serviços essenciais que deveriam ser oferecidos pelo Estado chegam a conta gotas – quando chegam. A Vila Estrutural é o Brasil que o Brasil renega.

Essa ocupação é especialmente estratégica – e agressiva – por localizar-se nas bordas do Parque Nacional de Brasília (PNB), a mais importante unidade de conservação do Distrito Federal, com cerca de 40 mil hectares. A região é marcada por ecossistemas naturais de grande relevância, que possibilitam pesquisas científicas, recreação preservacionista e turismo ecológico, a partir, principalmente, da formação da represa de Santa Maria, responsável por 25% do abastecimento de água potável da capital. Sobre esses espaços, no entanto, os efeitos da ação humana têm sido destrutivos.

Em face dessas intersecções entre o direito à moradia, o direito à existência digna e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Poder Público iniciou o processo de regularização fundiária da área.

Esse, como veremos, é tido como o principal remédio do ordenamento jurídico brasileiro para tratar dos núcleos urbanos informais. Sua efetivação pressupõe o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas, especialmente, (a) a situação socioeconômica da população e (b) as normas ambientais. Sob esse segundo ângulo, a Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) expressamente prevê o licenciamento ambiental como condição prévia do processo de regularização fundiária.

No entanto, no caso concreto, em que pesem a gravidade e a emergência da situação, o ente habilitado ficou inerte nas providências necessárias ao prosseguimento do processo por mais de 8 (oito) anos. Essa inação, por si só, representou e representa grave risco às unidades de conservação limítrofes e a perpetuação de um estado de insegurança popular.

Em face desse cenário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT) ajuizou a ação civil pública que estudamos nesse trabalho, a partir da qual requer o

cumprimento urgente das condicionantes desse processo. Trata-se esse, de forma geral, de um litígio complexo e altamente conflituoso.

Nada obstante, podemos inferir que o Poder Judiciário é confrontado com casos igualmente complexos todos os dias, que poderão ser enfrentados sob uma visão individualista ou estrutural.

Nesse sentido, não é raro que demandas similares, que envolvem violações sistêmicas a direitos fundamentais, causadas tanto pelo Estado quanto por instituições privadas, tenham suas soluções concebidas a partir de uma perspectiva individualista, que desconsidera o panorama geral dos problemas levantados. Isso, no entanto, impede o enfrentamento das causas do problema e resulta em uma garantia seletiva de direitos, na medida em que somente aqueles que levam seus casos ao Judiciário têm a chance de ver suas reivindicações atendidas.

Processos estruturais representam uma alternativa ao tratamento fragmentado que o Poder Judiciário pode dar à proteção desses direitos, garantindo isonomia em sua concretização. De forma geral, podemos afirmar que o objetivo desses provimentos é transformar uma situação de desconformidade, na qual direitos fundamentais são transgredidos (estado de coisas “A”), para um estado de plena proteção (estado de coisas “B”). Além do requerente, outros indivíduos que estejam na mesma situação também se veem beneficiados, mesmo que, por circunstâncias adversas, não tenham atuado em Juízo.

As mudanças causadas por tais processos, com frequência, demandam ajustes ou implementação de políticas públicas, com o objetivo de não somente combater os efeitos da questão, mas também encarar sua causa-raiz. Para tanto, entende-se que a participação processual dos atingidos pelos problemas estruturais deve ser estimulada, especialmente para se conferir legitimidade democrática ao provimento estrutural.

Diante desse pano de fundo, o presente trabalho pretende: a uma, investigar as características típicas que evidenciam a existência de um problema e de um processo estruturais; a duas, a partir de um exame aprofundado do procedimento de regularização fundiária da Vila Estrutural, qualificar o perfil do litígio dele decorrente; e, a três, entender quais instrumentos de participação dialógica foram utilizados na condução do caso concreto e identificar outros instrumentos que poderiam ter sido utilizados para conferir maior legitimidade ao seu provimento final.

O objetivo da pesquisa é, percorrido esse caminho, responder a seguinte questão: Como garantir correspondência entre a decisão de um processo estrutural e o desejo do corpo social?

Como visto, a resposta para essa pergunta é examinada a partir de um estudo de caso, escolhido, *in concreto*, por sua relevância: os processos de ocupação e de licenciamento ambiental da Vila Estrutural nunca antes foram examinados na doutrina jurídica.

Sistematicamente, dividimos esse trabalho em três capítulos. No primeiro, realizamos um esboço histórico pelas bases que são identificadas como as origens do processo estrutural, além de examinar os aspectos caracterizadores dos problemas estruturais e a sua aplicabilidade na jurisdição brasileira. No ponto, importa ressaltar que a doutrina brasileira diverge substancialmente quanto às características típicas que permitem a identificação de um problema e de um processo estruturais. Embora algumas correntes tenham sido priorizadas como marco teórico, o trabalho busca prestigiar essas divergências.

No segundo capítulo, realizamos um estudo do caso concreto em três frentes: em primeiro plano, à luz do direito à cidade e do direito à moradia digna, examinamos como o processo de ocupação da Estrutural se insere no contexto de construção e de assentamento da capital federal; em segundo plano, à luz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, exploramos as bases normativas que tratam do processo de regularização fundiária e do procedimento de licenciamento ambiental no Brasil; e em terceiro lugar, tendo essas premissas assentadas, adentramos no problema central do caso: a inação do ente habilitado, o descumprimento continuado das condicionantes do procedimento e a judicialização da questão. Por fim, buscamos enquadrar esse litígio como estrutural.

No terceiro capítulo, destacamos criticamente as técnicas de participação dialógica utilizadas na condução do caso concreto e, a partir dessa análise, elegemos um modelo e dois recursos como mais adequados às características do processo estrutural: *o town meeting*, a figura do *special master* e as assessorias técnicas independentes.

Esse trabalho utiliza o método dedutivo de verificação, sendo amparado por uma pesquisa de cunho bibliográfico-documental e por uma pesquisa empírica qualitativa em forma de estudo de caso.

II. GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

II.1. PREMISSAS NECESSÁRIAS E ANTECEDENTES HISTÓRICOS

É verdade que, sob o ponto de vista teórico, o direito processual tem avançado muito em direção à busca da produção de resultados concretos e justos na realidade. Essa mudança vem desde o início do movimento denominado movimento em prol do acesso à justiça, encabeçado por Mauro Cappelletti, tendo atingido, mais recentemente, a fase da busca pela plena efetividade da prestação jurisdicional, que pode ser traduzida pela conhecida frase de Chiovenda: ‘o processo deve dar, a quem tem um direito, tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter’. Mas o processo deve almejar mais, pois um processo despreocupado com a justiça das suas decisões pode simplesmente dar a cada um o que é seu, ou seja: ao rico, sua riqueza, ao pobre, sua pobreza².

O processo civil verdadeiramente clássico pautava-se na resolução de conflitos individuais, caracterizados pela bipolaridade subjetiva. São, tradicionalmente, as disputas entre o Estado e o indivíduo – por exemplo, nos casos de desapropriação e de mandado de segurança –; e entre um indivíduo e outro – nas questões possessórias, dominiais, indenizatórias etc.³.

ABRAM CHAYES, ao estudar a história do processo civil, destaca que essa concepção o caracterizava ainda por: (i) ser retrospectivo – a controvérsia se estabeleceria sobre um conjunto identificado de eventos concluídos: se ocorreram e, em caso afirmativo, com que consequências para as relações jurídicas; (ii) ter um direito e uma tutela judicial interdependentes – o autor receberia uma compensação medida pelo dano causado pela violação do dever do réu; (iii) conceber a ação como um episódio independente – os efeitos da sentença seriam restrito às partes e o julgamento encerraria o envolvimento do tribunal; e (iv) ser controlado pelas partes – o juiz seria um árbitro imparcial em suas interações, que discute somente as questões de direito levantadas no processo⁴.

² SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Temas de processo do trabalho**, São Paulo: LTr, 2000, pág. 170.

³ MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais): características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – UFRJ. Rio de Janeiro, 2018.

⁴ CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, págs. 1281-1316, 1976.

Ainda dentro da perspectiva clássica, mas em face da complexidade da era contemporânea, surgiu a percepção de que o processo individual não era o mais apto para conferir solução rápida, eficiente e coerente a disputas coletivas, pois estas tinham peculiaridades que exigiam disciplina diferenciada – corrente capitaneada por MAURO CAPPELLETTI⁵ e VINCENZO VIGORITI⁶ à época, e trazida ao direito brasileiro pelo professor JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA⁷.

Uma das evidências da necessidade de tutela diversa para litígios coletivos, a título exemplificativo, é/era a questão da coisa julgada. A imutabilidade do comando emergente de uma sentença e a limitação, objetiva e subjetiva, à relação jurídica deduzida em juízo, que são estabelecidas no processo individual, não operam da mesma forma com os interesses de indivíduos que sequer estão representadas no processo. A legitimidade para tutelar os novos direitos da sociedade de massa, caracterizados por sua natureza extrapatrimonial e indeterminada, também passou a ser uma matéria discutida⁸.

Em razão disso, a doutrina voltou suas preocupações para que os litígios coletivos também tivessem tratamento processual adequado e eficiente. No Brasil, durante a década de 1980, a propagação desses esforços culminou na promulgação da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85/LACP) e na promulgação do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90/CDC)⁹ ¹⁰.

Tratam-se os dois de diplomas fundamentais, que disciplinam qualquer procedimento que se instaure a título de processo metaindividual¹¹. Ambos formam o centro valorativo do microsistema processual coletivo brasileiro, pois suas normas não só servem para franquear a comunicação direta entre seus institutos (arts. 21 da LACP e art. 90 do CDC), como também irradiam aplicabilidade a todos os outros diplomas legislativos que compõem o microsistema

⁵ CAPPELLETTI, Mauro. Formazioni sociale e interesse di grupo davanti ala giustizia civile. **Rivista di Diritto Processuale**, v. 30, págs. 361-402, 1975.

⁶ VIGORITI, Vincenzo. **Interessi collettivi e processo**: la legittimazione ad agire. Milão: Giuffrè, 1979.

⁷ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Temas de Direito Processual Civil: primeira série**. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, págs. 110-123, 1977. No artigo, o professor antevia o crescimento de situações “em que se acham envolvidas coletividades mais ou menos amplas de pessoas” e esboçou os conceitos dos chamados direitos difusos e coletivos.

⁸ MAZZILLI, Hugro Nigro. **O processo coletivo e a reforma do Código de Processo Civil de 2015**. IN: MILARÉ, Édís (coord.). *A ação civil pública após 35 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Não se desconhece que, muito antes da promulgação da Lei da Ação Civil Pública, a Lei da Ação Popular (nº 4.717/1965) já vigorava no Brasil, destinada à discussão da validade de atos potencialmente lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. No entanto, parece uníssono que um verdadeiro microsistema processual coletivo só é iniciado com a LACP.

¹¹ SHIMURA, Sérgio Seiji. **Tutela coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006.

– a lei de improbidade administrativa, a lei da ação popular, a lei do mandado de segurança coletivo, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso, especificamente¹².

Nada obstante, mesmo no processo coletivo, a ideia de bipolaridade está presente por meio de técnicas representativas: algum ente que não titulariza o direito material é dotado de legitimidade pelo ordenamento para propor ação contra outro ente ou sujeito – em nome próprio, na hipótese de substituição processual, ou em nome alheio, na hipótese de representação processual. A sentença da ação decorrente terá efeitos sobre a sociedade titular do direito litigioso. Toda a coletividade substituída é tratada como uma só pessoa, em uma ficção jurídica¹³.

Também é interessante pontuar que os direitos tutelados pelo nosso microsistema processual coletivo são tradicionalmente classificados em duas espécies: (i) os direitos essencialmente coletivos, que são, por sua própria natureza, pertencentes a uma coletividade; e (ii) aqueles que, conquanto individuais, são tratados coletivamente, impedindo, *a uma*, que a inércia dos indivíduos se converta em benefício para o causador de alguma violação; *a duas*, desonerando o Judiciário de demandas repetitivas – são, por isso, acidentalmente coletivos¹⁴.

Da primeira espécie, derivam os conceitos de direitos difusos e coletivos *stricto sensu*. Da segunda espécie, deriva o conceito de direitos individuais homogêneos. Esses conceitos estão estabelecidos no art. 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), e seguem esquematizados¹⁵:

Tabela 1. Classificação dos direitos coletivos.				
	Titulares	Bem jurídico	Relação jurídica	Exemplo¹⁶
Direitos difusos	Indeterminados e indetermináveis	Indivisível	Ligação por uma circunstância de fato: não atingem a alguém em	Direito ao patrimônio artístico, estético,

¹² AZEVEDO, Júlio Camargo de. O microsistema de processo coletivo brasileiro: uma análise feita à luz das tendências codificadoras. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, vol. 2, 2012.

¹³ VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, v. 7, págs. 147-177, 2018.

¹⁴ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Temas de direito processual civil: terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984.

¹⁵ VITORELLI, Edilson. **Os desastres do Rio Doce e de Brumadinho: introdução à teoria dos litígios coletivos**. IN: VITORELLI, Edilson; ZANETI JR., Hermes (coords.). Casebook de processo coletivo (vol. 1): tutela jurisdicional coletiva. São Paulo: Almedina, pág. 24.

¹⁶ Retirados de LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

			particular e, simultaneamente, a todos.	histórico, turístico e paisagístico.
Direitos coletivos	Determináveis – grupos, categorias ou classes	Indivisível	Ligação entre as pessoas atingidas por sua violação ou entre estas e o violador do direito.	Contribuintes de um mesmo tributo; moradores de um mesmo condomínio.
Direitos individuais homogêneos	Determinados	Divisível	Simple direitos individuais, mas litigados em um único processo.	Danos sofridos por inúmeros consumidores em razão de uma prática comercial abusiva.

EDILSON VITORELLI, no entanto, de forma contemporânea¹⁷, alerta para a insuficiência conceitual relativa aos direitos transindividuais e a sua titularidade – são eles de todos, mas, concomitantemente, de ninguém. Em suas palavras, “como os grupos são formados por pessoas e as pessoas só existem em grupos, a tentativa de distinguir, de modo estanque, direitos individuais de coletivos e ainda fazer uma categorização desses últimos está fadada ao fracasso”¹⁸. Isso porque, evidentemente, um pedido acidental ou essencialmente coletivo pode ser encarado tanto sob o ponto de vista dos indivíduos que integram um grupo, quanto sob a ótica desse grupo.

Dessa maneira, VITORELLI sugere que os litígios coletivos podem ser melhor classificados de acordo com as características da lesão que os ocasiona: seriam, assim, 1) globais, 2) locais ou 3) irradiados¹⁹.

Em primeiro plano, os litígios coletivos globais são aqueles que afetam a sociedade de modo geral, mas seu objeto central não apresenta um peso significativo para um indivíduo específico, não sendo possível delinear com precisão quais são as pessoas atingidas ou a comunidade que pertencem. No mais, sua conflituosidade interna é baixa, tendo em vista o

¹⁷ Não se desconhece que o desconforto doutrinário sobre o assunto é antigo. Em 1988, por exemplo, Barbosa Moreira expressou sua dificuldade para definir os titulares dos direitos coletivos da seguinte forma: “o conjunto de interessados apresenta contornos fluídos, móveis, esbatidos, a tornar impossível, ou quando menos, superlativamente difícil, a individualização exata para todos os componentes”. IN: BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Temas de direito processual civil: primeira série**. São Paulo: Saraiva, 1988, pág. 111.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 25.

¹⁹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, 2018. pág. 333-369.

pouco interesse dos indivíduos em buscar soluções para o problema²⁰. Um exemplo seria o aumento da temperatura média do planeta, causado pelo acúmulo de gases poluentes na atmosfera.

Em segundo plano, os litígios coletivos locais atingem pessoas determinadas, com o potencial de alterar aspectos relevantes das vidas desses indivíduos. Sua conflituosidade interna é moderada: significa dizer que o grupo possui interesse em litigar sobre a questão e, embora possam discordar individualmente sobre os rumos do processo, seus membros são ligados, a uma, por um objetivo comum; a duas, por um laço de solidariedade que os identifica como comunidade²¹. Exemplo seria um dissídio coletivo ajuizado pelos trabalhadores de uma determinada empresa.

Por fim, e em terceiro plano, os litígios coletivos irradiados atingem, ao mesmo tempo e por um só evento, diferentes subgrupos da sociedade, cada qual em um modo e em uma intensidade. Justamente pela variedade de interesses e de particularidades em jogo, podem ser marcados por uma conflituosidade interna elevada. Conforme VITORELLI, “*a sociedade está em conflito não apenas com o causador do dano, mas também consigo mesma*”²². Exemplos desses tipos de conflitos são aqueles gerados por desastres ambientais.

Além disso, o tratamento desse tipo de demanda é complexo, pois a tutela do direito material violado mantém estreita relação com determinadas estruturas sociais, sendo que o funcionamento dessas estruturas é o que causa, permite ou perpetua a violação originária do conflito. Sua análise depende de *inputs* de outros campos de conhecimento, em um exame que se afasta do binômio *lícito-ilícito*²³. E a sua intervenção judicial demanda um redesenho da instituição objeto da discussão ou estímulos que alteram o comportamento dos sujeitos inseridos no sistema²⁴.

Assim, quando o Poder Judiciário é instado a buscar a satisfação de direitos fundamentais de natureza econômica, social ou cultural, em nível coletivo – e por isso o foco

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, pág. 342.

²³ CAMBI, Eduardo; WRUBEL, Virgínia Telles Schiavo. **Litígios complexos e processo estrutural**. Revista de Processo, vol. 295, págs. 55-84, 2019.

²⁴ JOBIM, Marco Félix. **Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturantes**: bases de uma possível construção. IN: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcio Félix (coords.). Processos Estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, págs. 449-466.

no microsistema processual coletivo –, empreendendo uma espécie de reforma em âmbito administrativo/burocrático, tem-se um processo estrutural²⁵.

De forma geral, ao tratar dessa forma de atuação do Poder Judiciário, a doutrina enfatiza²⁶: (i) a necessidade de superar a histórica dicotomia de “procedência” e “improcedência” das decisões judiciais, abrindo caminhos abertos e dialógicos para um resultado esperado; tendo como premissas (i.1) a ideia de reestruturação ou de orientação de atuação de uma instituição ou política, que causa, fomenta ou viabiliza um estado de coisas desordenado; e (i.2) a existência de etapas de execução planejadas e fixadas na decisão, procurando equalizar diferentes elementos e interesses; legitimando (ii) uma maior carga de ativismo judicial²⁷.

Nesse ponto, é interessante notar que nem todo litígio irradiado é estrutural, mas todo litígio estrutural é um litígio irradiado. Isso porque o problema estrutural nasce, necessariamente, de um contexto de violação institucional que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes, afetando os interesses desses subgrupos de modos distintos²⁸.

Também importa assinalar que, por mais tênue que a cisão entre o “público” e o “privado” pareça hoje, nada impede que os provimentos estruturantes sejam utilizados em situações predominantemente inseridas nessa segunda esfera. Nesses casos, ao invés de servir como elemento de atuação em políticas públicas – como se costuma convencionar –, o processo estrutural é frontalmente direcionado à correção de problemas complexos ocasionados por particulares²⁹.

²⁵ FALCÓN, Juan Pablo. **El litígio estructural como forma de activismo judicial**. Un camino hacia la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Congreso “Democracia y Derechos” de Derecho Público para Estudiantes y jóvenes graduados, 2012. Buenos Aires, págs. 1-14, 2012.

²⁶ OSNA, Gustavo. **Nem “tudo”, nem “nada”** – Decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. IN: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcio Félix (coords.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2019. págs. 355-382.

²⁷ “Questionar a tutela estrutural pelo fato de ela configurar uma violação à divisão de funções do Estado parece de todo equivocado: o que define ou não essa exasperação é, no máximo, a proteção material exigida ou vislumbrada – e não o percurso procedimental voltado à sua efetivação. Diante disso, a conclusão a ser posta é bastante objetiva: a eventual participação do Judiciário na seara das políticas públicas poderá ou não ocorrer independentemente da existência dos processos estruturais. Contudo, caso eles não existam, certamente se dará por meio de um rito menos adequado e oportuno para esse fim”. IN: ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Desmitificando os processos estruturais: “processos estruturais” e “separação de poderes”**. *Revista de Processo*, vol. 331, set. 2022, pág. 09.

²⁸ VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Ibero-americana de Direito Processual**, v. 4, n. 7, jan./jun. de 2018.

²⁹ ARENHART; OSNA; *op. cit.*

A doutrina é assente em remeter a origem do conceito ao caso *BROWN V. BOARD OF EDUCATION OF TOPEKA*, de 1954, que questionou a legalidade da política de segregação racial existente no sistema educacional americano³⁰.

Na oportunidade, a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade da política de segregação, determinando a desconstituição de barreiras e entraves à educação com base em fatores raciais. A decisão foi tomada em 17 de maio de 1954, quando o Tribunal, encabeçado pelo jurista EARL WARREN, reconheceu que esse elemento não representa um “*motivo relevante*” de discriminação positiva e que “*instalações educacionais separadas são inerentemente desiguais*”³¹.

Ainda assim, muitos políticos e juristas – especialmente do Sul, região marcada por um histórico de tensão racial – não interpretaram a decisão como “definitiva” e contra ela resistiram, especialmente porque a Suprema Corte não especificou o método ou o prazo para a dessegregação. Essa resistência evidenciou que a declaração de inadmissibilidade da política segregacionista não seria capaz de, por si só, frear os sentimentos sociais que levaram à sua constituição e à sua manutenção na sociedade americana.

Ao mesmo tempo, a dificuldade material para alterar prontamente a dinâmica das escolas servia de fundamento para postergar a integração do sistema de ensino americano.

Foi necessária, portanto, uma segunda deliberação judicial, para ordenar que a dessegregação em locais públicos – como escolas – fosse feita de forma mais rápida e efetiva.

Assim, ao reapreciar a matéria, “a Suprema Corte criou um caminho dúctil para sua concretização. Ao invés de uma ordem imediata e vertical, procurou estabelecer uma diretriz em certa medida condicional e negociada ligada ao tema”³². As medidas tidas como necessárias para efetivar a decisão judicial que acabava com a segregação racial nas escolas foram previstas

³⁰ Nesse sentido, exemplificativamente: FISS, Owen. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004; JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013; OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, maio/ago. 2020; PUGA, Mariela. **La litis estructural en el caso Brown V. Board of Education**. IN: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Márcio Félix (orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017; GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais: Identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: JusPodivm, 2020.

³¹ Sobre o assunto, KLARMAN, Michael. **Brown v. Board of Education and the civil rights movement**. Nova York: Oxford University Press, pág. 149 e seguintes, 2007; PATTERSON, James T. **Brown v. Board of Education: a civil rights milestone and its troubled legacy**. Nova York: Oxford University Press, 2001.

³² OSNA, Gustavo. **Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”**. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 295, págs. 251-278, 2020.

na decisão, e objetivavam justamente a reforma das estruturas que ao longo dos anos permitiram a separação entre crianças negras e brancas nas instituições de ensino. Essas medidas foram denominadas como *structural reforms*.

As primeiras formulações teóricas relacionadas ao processo estrutural surgem desse precedente. Nessa senda, OWEN FISS, professor norte-americano, percebeu um processo de ressignificação dos papéis da jurisdição.

Isso porque, contra o processo civil limitado à resolução de conflitos lineares, a decisão da Suprema Corte fez despertar no Judiciário uma percepção mais ampla de suas funções: por vezes, para garantir efetividade à proteção de determinado direito fundamental, seria imprescindível um rearranjo da estrutura pública ou dos comportamentos que fomentavam a sua violação³³.

Essa conclusão, é de se destacar, partiria de duas premissas: (i) é possível que valores constitucionais sejam ameaçados pela atuação ineficaz, negligente ou omissa de organizações públicas, e não somente pelo agir de indivíduos; (ii) essas ameaças apenas serão eliminadas com o rearranjo dessas organizações. O Judiciário, portanto, quando provocado à resolução desses conflitos, deveria proceder com reformas estruturais – sua prestação “tradicional” seria insuficiente; pelo contrário, somente provocaria o agravamento do conflito, em razão da postergação de uma solução efetiva³⁴.

II.2. CARACTERÍSTICAS TÍPICAS

A partir do caso de BROWN, e com o debruçamento doutrinário sobre o tema, cinco características passaram a ser tipicamente associadas aos processos estruturais: (i) a complexidade inerente ao problema; (ii) o policentrismo; (iii) o seu caráter prospectivo; (iv) o tratamento coletivo; (v) e a necessidade de construção de um contraditório adequado, com a participação ampla de diferentes atores da sociedade. Essa categorização, no entanto, não é uníssona³⁵. É o que passamos a observar.

³³ FISS, Owen. **To make the constitution a living truth**: four lectures on the structural injunction. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM Marcio Félix (Org.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 583-607.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Ressalvamos desde já que Didier Jr. e Zaneti Jr. sugerem que a multipolaridade, a coletividade e complexidade são características típicas, mas não essenciais, de um processo estrutural. Para esses, seriam características essenciais a existência de um problema estrutural, a implementação de um estado de coisas, o procedimento

II.2.1. COMPLEXIDADE: MÚLTIPLAS POSSIBILIDADES DE SOLUÇÃO

O processo é complexo quando o direito discutido admite múltiplas possibilidades de tutela. O número de soluções possíveis – não necessariamente similares em termos fáticos e operacionais, mas igualmente possíveis juridicamente – é a medida de sua complexidade³⁶. Quanto mais variados forem os aspectos da lesão e as possibilidades de resolução, mais complexo o seu julgamento³⁷.

Dessa forma, seriam litígios simples aqueles que se aproximam de um binômio padrão de “*licitude-ilicitude*”. Significaria dizer que a providência condenatória, declaratória, constitutiva, mandamental ou executiva³⁸ a ser adotada no caso concreto, para tutelar um certo direito material violado, pode ser facilmente delimitada. A pretensão é unívoca, ao ponto de facilitar a decisão sobre o provimento final – diante disso, o juiz deverá, de forma fundamentada, pôr fim ao conflito, observando se os fatos que compõem a causa de pedir restaram devidamente comprovados³⁹. Para esses, em geral, há uma resposta direta prevista em lei.

A negativa de conserto de um produto em seu prazo de garantia é um exemplo de litígio simples. Nesse caso, o art. 18, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor determina que, não sendo o vício do produto sanado no prazo máximo de 30 (trinta) dias, o consumidor poderá escolher entre a substituição do produto, a restituição imediata da quantia paga ou o abatimento

bifásico e flexível e a consensualidade. IN: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 14ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020, págs. 580-590.

³⁶ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

³⁷ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2015.

³⁸ “Elemento declaratório: é o que se refere ao ser ou não ser de uma relação jurídica, veiculando um enunciado de existência ou de inexistência o qual é a causa da coisa julgada material; Elemento constitutivo: é o que possibilita ao autor agir para a constituição de situação jurídica nova a que tem direito, por ato próprio (como no direito de renúncia ou de resolução) ou através de ato judicial; Elemento condenatório: é o que estabelece que aquele ou aqueles a quem a ação se dirige tenham agido contra o direito, que tenham causado danos e mereçam, por isso, ser condenados; Elemento mandamental: volta-se a atos que o juiz ou outra autoridade deve mandar que se pratique; Elemento executivo: é o que autoriza a transferência para a esfera jurídica de alguém o que nela deveria estar e não está”. BUENO, Cassio Scarpinella; NETO, Olavo de Oliveira. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: Tomo III**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, pág. 22. Nesse sentido, PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratados das ações**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, 1970, págs. 120-122.

³⁹ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2015.

proporcional do preço. Logo, a tutela jurisdicional a ser prestada depende da escolha do autor e a providência jurisdicional é, no mínimo, óbvia.

As soluções dos litígios complexos, por outro lado, não estão preestabelecidas na lei, o que traz maiores dificuldades para a atuação jurisdicional, que deve, em uma disputa de alta conflituosidade⁴⁰, conciliar interesses muitas vezes inconciliáveis. Esse ponto, por si só, evidencia que um processo estrutural é normalmente complexo, porque o problema estrutural que lhe deu causa pode ser resolvido de diversas formas: são muitos os caminhos possíveis para que haja a reordenação de um estado de coisas⁴¹.

Ressaltamos que os litígios irradiados sempre são complexos – isso porque, pela variedade de interesses que coexistem, determinar uma solução coesa para essas disputas não é uma tarefa fácil –, embora nem todos os litígios complexos sejam irradiados – conflitos locais e globais podem assumir essa qualidade, dependendo das circunstâncias do caso concreto.

Um exemplo de litígio complexo, estrutural e irradiado vem da judicialização do direito constitucional à alimentação na Índia. Em 2001, militantes do país ajuizaram ação na Suprema Corte contra o Governo Federal, responsabilizando-o pelos quadros de inanição e de desnutrição em massa no estado de Rajasthan – PEOPLE’S UNION FOR CIVIL LIBERTIES VS. UNION OF INDIA & OTHERS. Provocado, o Tribunal Indiano determinou, exemplificativamente: (i) a distribuição pública de grãos de alimentos para famílias e para pessoas abaixo da linha de pobreza; (ii) a instituição de um programa alimentação de meio-dia para crianças; e (iii) o estabelecimento de um piso nutricional básico para milhões de cidadãos do país⁴².

Dessa maneira, ante a omissão estatal, a Suprema Corte buscou tutelar todo o problema ligado à alimentação da população indiana. Trata-se, indiscutivelmente, de uma decisão complexa, que gerou uma reforma estrutural naquelas instituições.

Nada obstante, DIDIER JR., ZANETI JR. e OLIVEIRA entendem que a complexidade não é um atributo essencial à identificação de um processo estrutural. *In verbis*, “o fato de,

⁴⁰ “A conflituosidade, por sua vez, é um elemento que deve ser avaliado a partir da uniformidade das posições dos integrantes da sociedade em relação ao litígio. Quanto menor for a uniformidade do impacto sobre tais integrantes, ou seja, quanto mais variado for o modo como forem atingidos pela lesão, maior será a conflituosidade. Como as pessoas tendem a preferir soluções que favoreçam a suas próprias situações, a diversidade de impactos fará com que elas passem a divergir entre si acerca de qual o resultado desejável do litígio. Conflituosidade é, portanto, uma característica endógena ao grupo titular, enquanto a complexidade lhe é exógena. Complexidade e conflituosidade são elementos variáveis nos litígios transindividuais”. IN: *Ibid*, pág. 161.

⁴¹ DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, *op. cit.*

⁴² BIRCHFIELD, Lauren; CORSI, Jessica. **The right to life is the right to food: People’s Union for Civil Liberties v. Union of India & Others.** Human Rights Brief, v. 17, n. 3, págs. 15-18, 2010.

eventualmente, o problema subjacente não admitir um número tão diverso de soluções não afasta a possibilidade de se tratar de problema estrutural”⁴³. A revisão dos critérios de regulação de leitos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) é, para os autores citados, um exemplo típico de problema de baixa complexidade, que ensejaria, contudo, uma reforma estrutural.

II.2.2. POLICENTRISMO: DIVERSOS CENTROS DE INTERESSE

O policentrismo jurídico pode ser observado a partir da coexistência de dois ou mais centros de interesse em um mesmo conflito. Vários interesses concorrentes, quiçá antagônicos, são postos na mesa, mas de maneira ordenada, estabelecendo uma relação de interação ou de proteção mútua. A tutela destes está intimamente e necessariamente interligada⁴⁴.

LON FULLER, teórico do policentrismo jurídico, concebe essa ideia a partir de uma alegoria com teias de aranha: cada um de seus vários filamentos é um centro de recebimento e de transferências de tensões, que se comporta de maneira imprevisível. Um puxão em um desses filamentos faz com que a tensão sobre o todo seja redistribuída para todas as outras partes⁴⁵.

É por isso que EDILSON VITORELLI diz que os litígios estruturais são necessariamente policêntricos⁴⁶. No mesmo sentido, para WILLIAM FLETCHER, essa é uma “característica de problemas complexos, com inúmeros *centros problemáticos subsidiários*, cada um dos quais se relacionando com os demais, de modo que a solução de cada um depende da solução de todos os outros”⁴⁷.

Evidentemente, e como já visto, os processos estruturais não se adequam perfeitamente ao esquema processual tradicional, caracterizado pela bipolaridade subjetiva e por uma lógica binária⁴⁸. Policêntricos, perpassam várias zonas de interesse da sociedade – que se sobrepõem parcialmente e podem se opor simultaneamente – e são, geralmente, pouco passíveis de

⁴³ DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, *op. cit.*

⁴⁴ Nesse sentido, para Sérgio Cruz Arenhart, “o conflito estrutural trabalha com a lógica da formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema a ser tratado”. IN: ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, pág. 800.

⁴⁵ FULLER, Lon. The forms and limits of adjudication. **Harvard Law Review**, v. 92, n. 2, 1978, págs. 353-409.

⁴⁶ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, 2018. págs. 333-369.

⁴⁷ FLETCHER, William. The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy. **The Yale Law Journal**, v. 91, n. 4, 1982. pág. 645.

⁴⁸ PEREIRA, Marcela. **Do processo bipolar ao processo coletivo-estrutural**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2015.

resolução exclusivamente governamental. No ponto, FELIPE MARÇAL chama atenção para a necessidade de uma solução coordenada entre as partes e o juiz⁴⁹.

Igualmente evidente nesses casos é a possibilidade de uma conflituosidade interna elevada, justamente pela variedade de interesses e de particularidades em jogo.

Encontramos uma correspondência clara desse conceito pode ser visualizada na judicialização do direito à moradia na África do Sul. Julgado pela Corte Constitucional no ano 2000, o caso GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA AND OTHERS V. GROOTBOOM AND OTHERS referia-se a um grupo de famílias pobres que, cansadas de esperar para serem contempladas em um programa de moradia popular, ocupou um campo esportivo da Cidade do Cabo, depois de despejadas de ocupações ilegais. Pleitearam judicialmente que o Estado fosse compelido a lhes fornecer habitação imediata e adequada⁵⁰.

Ao decidir, a Corte emitiu uma ordem declaratória que delimitou as deficiências do programa governamental de habitação e direcionou medidas para minimizar as suas falhas, com um conteúdo manifestadamente programático e metas a serem exercidas a curto, médio e longo prazo⁵¹.

Nesse caso, como típico problema estrutural, o conflito não se resumia à pretensão resistida de A contra B. O problema era policêntrico, pois contemplava interesses concorrentes – dos desabrigados, dos proprietários das terras irregularmente ocupadas, do Estado e de seus contribuintes, por exemplo –, mas a sua solução estava explicitamente interligada – a questão habitacional.

Importa notarmos, no entanto, que DIDIER JR., ZANETI JR. e OLIVEIRA entendem que o policentrismo também não é um atributo essencial à identificação de um processo estrutural. Assim, “é possível que o processo seja estrutural e seja bipolar – isto é, envolva apenas dois polos de interesses; também é possível que, a despeito da multipolaridade, o processo não seja estrutural”⁵².

⁴⁹ MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPodivm, 2021.

⁵⁰ NGWENA, Charles. Escopo e limite da judicialização do direito constitucional à saúde na África do Sul: Avaliação de casos com referência específica à justiciabilidade da saúde. São Paulo: **Revista de Direito Sanitário**, vol. 14(2), págs. 43-87, jul. 2013.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, *op. cit.*, pág. 112.

II.2.3. CARÁTER PROSPECTIVO: NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO CONTINUADA

Sustentar que uma decisão estrutural ostenta caráter prospectivo é dizer que a solução desse tipo de litígio é orientada para o futuro. O seu objetivo – modificar as estruturas ou os comportamentos que limitam ou impedem a concretização de um direito, princípio ou valor constitucional – jamais poderá ser cumprido de imediato. Diferentemente do processo comum, que “exaure” sua tarefa típica em um ou dois atos – a sentença e a execução –, respeitado o impulso oficial⁵³, a reforma de uma estrutura é, necessariamente, um procedimento prolongado e prospectivo.

Se, no processo comum, a atividade do magistrado é resumida à prestação de uma compensação pela frustração de uma norma de comportamento que de todos se espera cumprimento, entendendo-se essa decisão como o encerramento do envolvimento do Tribunal com a causa, a ideia de reforma estrutural exige uma evolução do papel da adjudicação: conforme CHAYES, uma medida estrutural prolonga e aprofunda o envolvimento da Justiça com a disputa, pois a solução real do litígio não se esgota no “dar”, “fazer” e “não fazer”: o seu cumprimento e o seu desenvolvimento devem ser contínuos e fiscalizados⁵⁴.

Por esse motivo, VITORELLI pontua que o papel do juiz nesse tipo de processo não é verificar quem está com a razão, mas, ao comparar custos e benefícios e ponderar os vários interesses tutelados na causa, estabelecer e efetivar direitos materiais cujos contornos estejam em um estado permanente de inobservância. MARTHA MINOW diria que a função do magistrado é resolver a situação como um todo⁵⁵. Nesse sentido, pode-se ver que “o foco do processo estrutural não está na decisão de mérito, mas na sua implementação concreta”⁵⁶.

Embora inexista um procedimento especial que regule o trâmite de um processo estrutural, DIDIER JR., ZANETI JR. e OLIVEIRA comparam a operacionalização desse tipo de ação

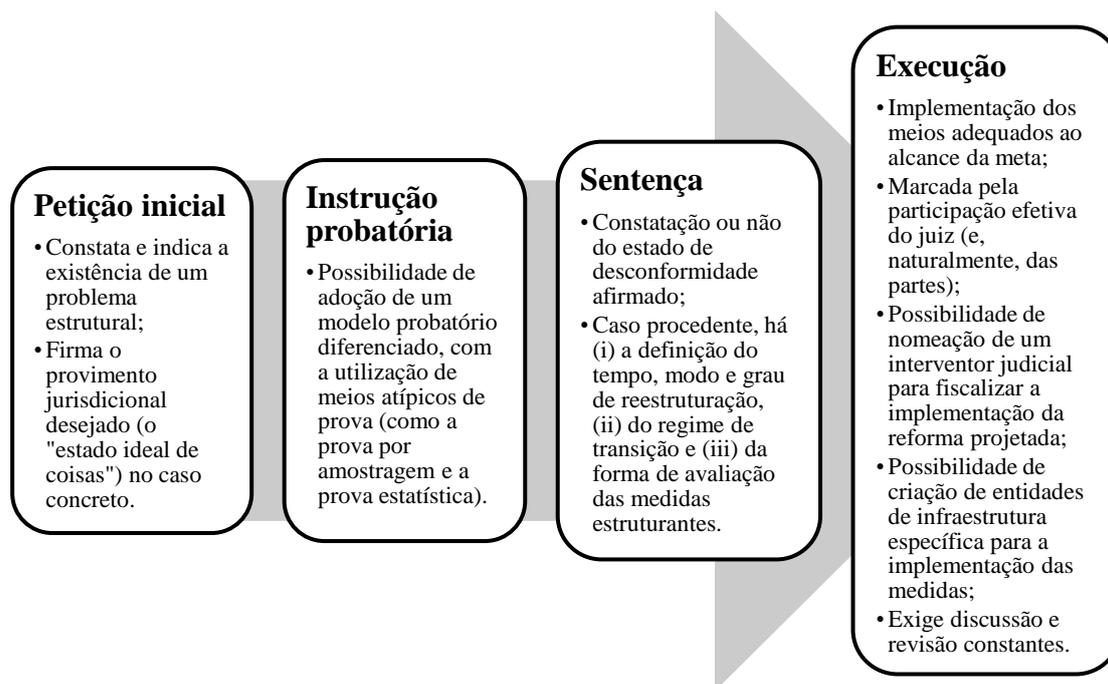
⁵³ “Uma vez instaurado o processo por iniciativa da parte ou interessado (princípio da inércia), este se desenvolve por iniciativa do juiz, independente de nova manifestação de vontade da parte. O juiz, que representa o Estado (poder jurisdicional do Estado) promove e determina que se promovam atos processuais de forma que o processo siga sua marcha em direção à solução do sistema jurídico para aquela determinada lide”. IN: WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de Processo Civil: teoria geral do processo de conhecimento**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005, pág. 74.

⁵⁴ “The decree seeks to adjust future behavior, not to compensate for past wrong. It is deliberately fashioned rather than logically deduced from the nature of the legal harm suffered. It provides for a complex, on-going regime of performance rather than a simple, one-shot, one-way transfer. Finally, it prolongs and deepens, rather than terminates, the court’s involvement with the dispute”. IN: CHAYES, Abraham, *The role of the judge in public law litigation*. **Harvard Law Review**, v. 89, 1976, pág. 1285.

⁵⁵ MINOW, Martha. Judge for the situation: Judge Jack Weinstein, creator of temporary administrative agencies. In: **Columbia Law Review**, vol. 97, 2010, pág. 2033.

⁵⁶ VITORELLI, 2015, *op. cit.*

judicial com o *standard* do processo falimentar. Este é dividido em 2 (duas) fases: (i) a certificação do estado de falência – transportado como a apreensão e o levamento da necessidade de reestruturação de uma situação de desconformidade permanente e generalizada; e (ii) o planejamento e a efetivação dos pagamentos das dívidas da massa falida – aqui, a previsão e o acompanhamento de uma reforma estrutural⁵⁷. Poderíamos esquematizar esse procedimento da seguinte forma:



Elaboração própria. Interpretação de Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020).

A título exemplificativo, o procedimento bifásico é delimitado na chamada ACP DO CARVÃO, proposta pelo Ministério Público Federal em desfavor de empresas carboníferas, seus diretores e sócios majoritários, e a União Federal, com o intuito de recuperar os passivos ambientais afetados pela atividade de mineração e de beneficiamento do carvão na região de Criciúma entre as décadas de 70 e 80. Nesse sentido, os estudos do prof. SÉRGIO CRUZ ARENHART:

Em 1993, o Ministério Público Federal propôs a **ação civil pública nº 93.8000533-4** contra um grupo de mineradoras e a União, na Justiça Federal de Criciúma/SC, com o objetivo de compelir os réus a implementar um projeto de recuperação ambiental da área degradada pela atividade minerária.

A **sentença** condenou os réus a apresentar esse projeto de recuperação em 6 meses e a implementá-lo em 3 anos, mediante multa coercitiva. A decisão final somente

⁵⁷ DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, *op. cit.*

transitou em julgado em 2014, mas desde 2000 já tramitava pedido de cumprimento provisório formulado pelo MPF.

A **execução da ordem de recuperação ambiental** passou, de 2000 a 2019, por quatro fases distintas, contou com a nomeação, pelo juiz, de grupo de apoio técnico para acompanhamento e fiscalização das providências de implementação da meta, experimentou os benefícios da consensualidade, tendo sido firmados 19 acordos para implementação do plano de recuperação até 2020, e sua execução pode ser acompanhada pela internet, por meio de site desenvolvido especificamente para a publicização das providências já adotadas para implementação do plano de recuperação ambiental estabelecido como meta⁵⁸.

Ressaltamos que a condução desse processo – por suas típicas características de complexidade e multipolaridade – deve incentivar a consensualidade e a flexibilidade. Assim, por exemplo, o ajuste de negócios processuais é estimulado, nos termos do art. 190 do CDC; e se admite a mitigação da regra da estabilização objetiva da demanda, consagrada nos arts. 141 e 492 do CPC, conferindo uma zona de liberdade para o magistrado, que se desvincula das “amarras” do pedido inicial. Isso porque, repise-se, “a lógica que preside os processos estruturais não é a mesma que inspira os litígios não estruturais, em que o julgador se põe diante de três caminhos a seguir, quais sejam: o deferimento, o deferimento parcial ou o indeferimento da postulação”⁵⁹.

II.2.4. ESSENCIALIDADE DO PROCESSO COLETIVO

No sistema jurídico brasileiro, um problema estrutural pode ser tutelado por duas vias distintas: **(i)** a partir do ingresso de uma ação individual por cada uma das pessoas privadas de determinado direito; ou **(ii)** por meio de representação em um processo coletivo.

Em termos procedimentais, podemos afirmar que o processo coletivo se assemelha ao empregado para a tutela de interesses individuais em sentido estrito: os “instrumentos processuais são os mesmos, as técnicas são as mesmas e mesmo o procedimento desenhado é, substancialmente, o mesmo⁶⁰”. Aos dois se aplica uma lógica binária, que não comporta a amplitude necessária para gerir um processo que envolve litígios complexos – esses demandam

⁵⁸ ARENHART, 2019, *op. cit.*

⁵⁹ *Ibid*, pág. 13.

⁶⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**. São Paulo: RT, jul/dez, nº 2, 2015, págs. 05-06.

adaptações e adequações da tutela jurisdicional ao caso concreto, como visto no tópico anterior⁶¹.

Ao olharmos para uma perspectiva simbólica, no entanto, nos filiamos à perspectiva de que apenas o microssistema processual coletivo é capaz de viabilizar aquilo que chamamos de reforma estrutural⁶². Isso se dá por, pelo menos, três razões.

Em primeiro lugar, porque uma demanda individual possui um potencial limitado de transformação da realidade social⁶³.

Não negamos a possibilidade de judicialização de direitos sociais e de litígios irradiados pela via do processo individual. O comando jurisdicional decorrente pode exigir uma intervenção no planejamento e na execução de uma política pública em curso, de modo a obrigar sua adaptação. Exemplo típico seria a judicialização do direito à matrícula em creches e pré-escolas, ante o alegado déficit de vagas⁶⁴.

No entanto, pelo exemplo, já é possível apreender que as demandas individuais são reducionistas por essência: geralmente, não permitem a discussão da política pública como um todo, mas somente da particular situação do autor. Discute-se uma consequência, mas não a causa do problema. Assim, não são capazes de gerar um desconforto suficiente no Poder Executivo para provocar a modificação da estrutura deficitária⁶⁵.

No mesmo sentido, os processos individuais tendem a privilegiar apenas o autor, aquele que consegue ultrapassar as barreiras de entrada do Judiciário, deixando grande parte da população afetada para trás⁶⁶. O que negamos aqui, portanto, é a adequação do processo individual para tutelar litígios irradiados.

⁶¹ MUNHOZ, Manoela Virmond. O reconhecimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, dos processos estruturais como necessários à solução de litígios complexos: uma análise do Recurso Especial nº 1.733.412/SP”. **Revista de Processo**, vol. 308, out. 2020.

⁶² Em sentido contrário: “Embora normalmente o processo estrutural seja coletivo, por discutir uma situação jurídica coletiva, é possível que um processo que veicule demanda individual esteja pautado num problema estrutural e tenha que, por isso, ser tratado como processo estrutural. Isso acontece especialmente quando ocorre o fenômeno da múltipla incidência, que se caracteriza quando o mesmo fato pode “afetar a esfera de situações jurídicas individuais e de situações jurídicas coletivas”. DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, *op. cit.*, pág. 28.

⁶³ PEREIRA, *op. cit.*

⁶⁴ COSTA, Susana Henriques da. **Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

⁶⁵ “O equívoco desse tratamento não estrutural do litígio é que ele acarreta apenas uma ilusão de solução, mas não produz resultados sociais significativos, uma vez que as causas do problema permanecem. Enfocam-se as suas consequências presentes mais evidentes, “a conta-gotas”, em processos individuais, ou mesmo em processos coletivos, mas que abordam parte do problema público”. IN: VITORELLI, 2018, *op. cit.* pág. 335.

⁶⁶ *Ibidem*.

Nesse sentido, e em segundo lugar, porque os efeitos da sentença proferida em ação coletiva, em regra, são *erga omnes*. Dessa maneira, se estendem a todos os titulares do direito oriundo da mesma relação jurídica – determinado grupo, categoria ou classe⁶⁷. Em qualquer dos casos, a decisão não fica restrita aos limites da competência territorial do órgão julgador e produz efeitos em todo o território nacional⁶⁸.

Em terceiro lugar, porque os processos coletivos são normalmente protagonizados por *players* capazes de equilibrar os interesses em jogo – excetuadas, talvez, as associações sem fins lucrativos. A litigância coletiva é, ao menos em tese, polarizada por agentes que possuem recursos e meios de influência pareados, o que potencializa a condução estratégica da ação. Estes correspondem ao que MARC GALANTER chamaria de *repeat players*^{69 70}.

Em outras palavras, podemos afirmar que, embora um processo individual possa identificar um problema estrutural, a sua natureza reducionista impede um desdobramento efetivo para toda a coletividade. É por não ser capaz de gerar uma reforma estrutural que se diz que um processo individual não pode ser um processo estrutural. Uma reforma estrutural, de fato, só pode ser viabilizada a partir de uma ação que tenha aptidão para impactar a sociedade

⁶⁷ SILVA, Ovídio Baptista da. **Sentença e coisa julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

⁶⁸ No julgamento do RE 1101937, por maioria, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), alterada pela Lei 9.494/1997, que limitava a eficácia das sentenças proferidas nesse tipo de ação à competência territorial do órgão que a proferir. IN: STF. **Limitação territorial da eficácia de sentença em ação civil pública é inconstitucional**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=463919&ori=1>>. Acesso em 25.01.2023.

⁶⁹ “Os *repeat players* são tipos ideais criados pelo autor que, por já terem participado do jogo da litigância, anteveem-na e, a partir daí, traçam estratégias de atuação pela avaliação dos riscos. Galanter enumera as seguintes vantagens dos *repeat players* na litigância: (i) o *repeat player* tem conhecimento prévio acumulado e, portanto, é capaz planejar seus movimentos e transações futuros; (ii) os *repeat players* têm acesso à especialistas, ao mesmo tempo em que diminuem seus custos porque trabalham em economia de escala; (iii) como trabalham em escala, os *repeat players* podem adotar o que o autor chama de estratégia minimax (eles podem maximizar ganhos a longo prazo, ainda que isto implique perda total em alguns casos); (iv) os *repeat players*, por sua proximidade com as instituições, têm maior facilidade em desenvolver mecanismos informais facilitadores de obtenção de vantagens por funcionários oficiais; (v) o *repeat player* têm uma reputação de “combatente” a manter, a partir da qual têm em seu favor reconhecido o respeito como negociador; (vi) os *repeat players* podem, por fim, disputar as regras da litigância, pois, ao contrário dos litigantes ocasionais (*one-shooter*) – que buscam resultados pessoais tangíveis em cada demanda –, os *repeat players* geralmente têm por objetivo a formação de uma jurisprudência favorável, que o beneficie em casos futuros. É possível para eles adotar estratégias como acordar casos com pequena chance de êxito e insistir em demandas mais faticamente favoráveis ao reconhecimento do fundamento jurídico que quer ver reconhecido pelo sistema de justiça”. IN: COSTA, *op. cit.*

⁷⁰ Não se desconhecem as críticas quanto à desproporcional contrapartida dos litigantes coletivos no processo civil brasileiro. Nesse sentido: “para os litigantes habituais, altos custos diretos e indiretos, incerteza sobre a extensão da responsabilidade (e dos valores a serem indenizados); para o indivíduo ou grupo vitimados, há também risco e custos porque esses processos tendem a exigir perícias caríssimas. IN: FEINBERG, Kenneth. *The Dalkon Shields Claimants Trust. Law and contemporary problems*, v. 53, 1990. pág. 80.

como um todo e gerar um efeito *macro* na máquina pública. É daí que surge o conceito de processo estrutural-coletivo, que é central nesse trabalho.

II.2.5. PARTICIPAÇÃO DIALÓGICA: DO PROBLEMA DA LEGITIMAÇÃO *EX LEGE* À TEORIA DA SOCIEDADE ABERTA

A dispersão dos interesses metaindividuais na sociedade de massa exige a escolha de representantes para a sua defesa e representação judicial. No Brasil, o legislador considerou a atribuição da legitimidade ativa *ex lege* como a solução para esse desafio, atribuindo-a de forma extraordinária e autônoma a alguns entes públicos e da sociedade civil. Dessa forma, o legitimado comparece em juízo para tutelar um objeto litigioso cuja titularidade é a coletividade, em nome próprio – hipótese de substituição – ou em nome alheio – hipótese de representação. Não há coincidência entre o rol de legitimados ativos para o manejo de ações coletivas e o titular do direito material afirmado⁷¹.

DIDIER JR. e ZANETI JR. apontam como características essenciais dessa espécie de legitimação: (i) ser autônoma, na medida em que “o contraditório tem-se como regularmente instaurado com a só presença do legitimado extraordinário”⁷²; (ii) ser exclusiva, por não permitir a participação do titular do direito litigioso; (iii) ser concorrente, já que qualquer um dos legitimados pode ajuizar a ação coletiva; e (iv) ser disjuntiva, já que a propositura e a condução do processo independem da vontade dos demais habilitados para tal⁷³.

Nesse sentido, a LACP e o CDC estabelecem, em seus artigos 5º e 82, uma lista de entidades qualificadas para propor ações civis públicas, incluindo o Ministério Público, a Defensoria Pública, entes federativos, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista, associações civis e entidades da administração pública destinadas à defesa dos direitos do consumidor⁷⁴. Por esse rol, observamos que o legislador optou por priorizar a proteção dos direitos coletivos por entidades vinculadas ao Estado – excetuadas associações

⁷¹ DIDIER JR., ZANETI JR., *op. cit.*

⁷² BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária. In: **Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara**, Rio de Janeiro, nº 09, set./dez. 1969, pág. 10.

⁷³ DIDIER JR.; ZANETI JR., *op. cit.*

⁷⁴ COSTA, Susana Henriques da; PEDROZO, Gabriel Pereira. O controle da representatividade adequada de associações civis em processos coletivos. **Revista de Processo**, vol. 330, ano 47, 2022.

civis –, com a ideia de que esses órgãos teriam uma atuação mais eficiente, confiável e organizada⁷⁵.

É diante desse cenário geral que SÉRGIO ARENHART aponta que o nosso modelo de tutela coletiva “pessoaliza” os direitos transindividuais: prevalecerá no caso a vontade “onisciente” da instituição legitimada, que tentará englobar, em seu pedido jurisdicional, o anseio da sociedade ou do grupo interessado⁷⁶.

Ocorre que, por vezes, o ente legitimado é afastado da realidade da controvérsia. Ao fim e ao cabo, isso permite a concepção de uma adjudicação “descolada” da tutela desejada ou necessária para a coletividade que a instituição representa. O caráter representativo, assim, poderá ser meramente fictício; e embora justificado por um “interesse maior”, o processo coletivo será verdadeiramente individual⁷⁷.

Nesse ponto, tem grande importância o conceito de representatividade adequada, formulado no contexto de desenvolvimento das *class actions* no direito norte-americano, visando resguardar as garantias constitucionais de um julgamento justo, com oportunidade de defesa e contraditório para a coletividade representada⁷⁸. Nesse sentido, a verificação da representação adequada visa determinar se o sujeito que se julga legitimado para proteger um determinado interesse coletivo realmente o é⁷⁹.

No Brasil, apesar de não haver uma definição explícita do conceito de representatividade adequada na legislação, existem dois critérios positivados que tratam da legitimidade ativa das entidades associativas, esses presentes no inc. IV do art. 82 do CDC e no art. 5º da LACP: **(i)** a existência da associação civil há pelo menos um ano; e **(ii)** a pertinência temática entre o direito protegido na ação e as finalidades da associação, descritas em seu Estatuto Social. Não há outras

⁷⁵ COSTA; PEDROZO, *op. cit.*

⁷⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. IN: JOBIM, Marco Félix. ARENHART, Sérgio Cruz (coords.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ “Os sistemas que têm por base a *class action* adotam a legitimação fundada na “adequada representação”. Em outras palavras, significa que os princípios correlatos ao devido processo legal se confirmam, então, pelo controle dessa legitimação pelo juiz. E que as partes “representam” a classe, ou seja, a classe está presente no julgamento. O contraditório e a ampla defesa são garantidos pelo *fair notice* – notificação dos membros da classe – e, como consequência, são estabelecidos o *right to opt out* – direito de exclusão ou “de saída” do membro da classe – e o *binding effect* – extensão subjetiva da coisa julgada”. IN: DIDIER JR.; ZANETI JR., *op. cit.*, pág. 181.

⁷⁹ COSTA; PEDROZO, *op. cit.*

regras que avaliam a aptidão real da associação e de outros entes legitimados para a defesa em juízo dos interesses da coletividade⁸⁰.

No ponto, a doutrina diverge sobre a possibilidade de se aferir a representatividade por meio de outros critérios além daqueles legalmente estabelecidos.

NELSON NERY JÚNIOR, ROSA MARIA NERY⁸¹ e VINCENZO VIGORITI⁸², especialmente, entendem que não cabe ao magistrado aferir, casuisticamente, a adequação da representação, pois já teria o legislador, previamente, estabelecido um rol legal taxativo de legitimados. Noutro sentido – hoje aparentemente majoritário⁸³ –, ADA PELLEGRINI GRINOVER⁸⁴, ANTÔNIO GIDI⁸⁵, MARCELO ABELHA⁸⁶ e ANTÔNIO DO PASSO CABRAL⁸⁷ são favoráveis ao controle judicial amplo, entendendo que a lei serve apenas como ponto de partida para essa avaliação. Assim, o juiz deve fazer um controle *in concreto* da adequação, averiguando, por exemplo⁸⁸, se há um vínculo histórico entre o legitimado e o objeto litigioso.

De toda sorte, podemos afirmar que a simples legitimação *ex lege* causa uma abstração dos interesses tutelados, como se se resumissem naqueles ventilados no processo pela parte legitimada. Ousamos sustenta que a falta de instrumentos legais que autorizem a intervenção dos titulares do objeto litigioso no microssistema processual coletivo é prova do desprezo do

⁸⁰ Estão em trâmite na Câmara dos Deputados os PLs 4.441/2020 e 1.641/2021, ambos propostos pelo deputado Paulo Teixeira, que dispõem de novos requisitos para aferição da legitimidade adequada: o juiz deveria considerar o grau de proteção adequada do grupo ou do interesse protegido, com base em uma série de critérios, como histórico da proteção judicial e extrajudicial de interesses coletivos; tempo de constituição e grau de representatividade perante o grupo; entre outros.

⁸¹ NERY JÚNIOR, Nelson, NERY, Rosa Maria A. **Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022, p. 1443.

⁸² VIGORITI, Vincenzo. **Interessi collettivi e processo: la legittimazione ad agire**. Milano: Giuffrè, 1979, p. 66.

⁸³ COSTA; PEDROZO, *op. cit.*

⁸⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. Ações coletivas ibero-americanas: novas questões sobre a legitimação e a coisa julgada. **Revista Forense**. vol. 361, maio/2002.

⁸⁵ GIDI, Antonio. Representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. **Revista de Processo**, vol. 108, n. 61, 2002.

⁸⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente**. São Paulo: Editora Foco, 2021, pág. 214.

⁸⁷ CABRAL, Antônio do Passo. O novo procedimento-modelo (Musterverfahren) alemão: uma alternativa às ações coletivas. In: DIDIER JR., Fredie (coord.). **Leituras complementares de processo civil**. Salvador: JusPODIVM, 2008.

⁸⁸ O Código Modelo de Processo Coletivo do Instituto Ibero-americano de Direito Processual estabelece diversos critérios para a aferição judicial da representação adequada. Por exemplo, (i) a credibilidade, capacidade, prestígio e experiência do legitimado; (ii) seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou dos direitos dos membros do grupo, categoria ou classe; (iii) sua conduta em outros processos coletivos; (iv) a coincidência entre os interesses dos membros do grupo, categoria ou classe e o objeto da demanda; (v) o tempo de instituição da associação e a representatividade desta ou da pessoa física perante o grupo, categoria ou classe.

nosso modelo por uma eventual disparidade entre a vontade institucional e aquela, de fato, externada pela sociedade ou pelo grupo de interesse⁸⁹.

Essa realidade é incompatível com a essência dos processos estruturais, porque, além de contemplarem vários interesses e desejos distintos em uma mesma causa, esses impõem a necessidade de uma compreensão ampla do problema estrutural pelo juiz. Somente um diálogo do representante adequado e do magistrado com a sociedade permite que o processo seja conduzido de acordo com as necessidades do litígio em concreto. A participação no processo é absolutamente necessária – sendo mais um elemento essencial de sua condução⁹⁰.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), inclusive, já decidiu pela anulação de todo um processo estrutural, desde a sua citação, para que fossem adotadas devidamente as “medidas de adaptação procedimental e exaurimento instrutório apropriadas à hipótese”⁹¹. A min. NANCY ANDRIGHI, relatora, exarou o entendimento de que a adequada resolução dos litígios estruturais exige que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo⁹².

MARCELLA FERRARO aponta que a participação nesses processos deve contemplar, pelo menos, quatro diferentes grupos: (i) os indivíduos ou grupos afetados; (ii) os possuidores de conhecimento relevante; (iii) aqueles responsáveis pela reforma estrutural e (iv) aqueles que, por sua posição, podem impedir a concretização da reforma. Essa participação deve ser efetivada a partir da apresentação de fatos, de manifestação sobre as propostas levantadas e da propositura de soluções para o problema estrutural⁹³.

⁸⁹ ARENHART, 2019, *op. cit.*

⁹⁰ Nesse exato sentido, Talamini aponta que em casos nos quais a jurisdição atua de modo a produzir “resultados qualitativamente mais intensos e quantitativamente mais amplos do que os tradicionalmente produzidos”, interferindo em políticas públicas e controlando a atividade dos agentes públicos, a garantia de participação deve ser transformada e ampliada. IN: TALAMINI, Eduardo. O amicus curiae e as novas caras da justiça. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, n. 79, 2020, pág. 114.

⁹¹ Na origem, o caso trata do ajuizamento de 10 ações civis públicas pelo Ministério Público do Estado do Ceará em face do Município de Fortaleza. O MPCE pleiteava que 10 diferentes menores, acolhidos institucionalmente por período superior ao teto fixado em lei, fossem encaminhados à programa de acolhimento familiar, bem como fossem reparados os prejuízos morais por eles sofridos em razão do acolhimento institucional por período excessivo, alegadamente causado pela omissão do ente público.

⁹² STJ, REsp nº 1854842/CE, Rel. Min. Nancy Andrichi, julgamento em 02/06/2020, DJe de 04/06/2020.

⁹³ PEREIRA, *op. cit.*

Nesse trabalho, sustentamos que a necessidade de ampla participação nos provimentos estruturais pode ser identificada a partir da teoria da sociedade aberta, elaborada por PETER HÄBERLE, que parte da premissa de todos devem possuir a capacidade⁹⁴ de debater sobre determinados assuntos quando se sentirem potencialmente afetados por decisões judiciais.

Originalmente formulada para tratar do processo de interpretação constitucional, aqui é transportada para o campo processual, e expõe a necessidade preeminente de se superar uma sociedade fechada de intérpretes da lei – os magistrados, os juristas e os participantes formais de um litígio – para que se dê lugar à uma interpretação pela e para uma sociedade aberta – composta pelas forças públicas, que são participantes materiais do processo. Isso porque, e em resumo, “quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelo menos co-interpretá-la”⁹⁵.

Essa necessidade só pode ser verdadeiramente materializada dentro de um ambiente democrático que permita que os indivíduos se expressem e influenciem os espaços decisórios⁹⁶. A participação efetiva no processo civil, em analogia, é um corolário lógico do Estado Democrático de Direito, de forma que a ele devem ter acesso todas as forças da comunidade política: o requerente e o requerido; os pareceristas/*experts*; os peritos, as associações, os partidos políticos; os grupos de pressão organizados; a mídia; a doutrina etc.⁹⁷.

Não imaginemos, no entanto, que a teoria legitime e estimule a propagação de opiniões atécnicas. A ideia é que, limitado aos seus campos de atuação e de interesse, e ciente de sua habilitação para o debate diante de uma decisão potencialmente lesiva, o participante possa influenciar o convencimento final a partir de sua visão de mundo⁹⁸.

Noutro sentido, podemos afirmar que a legitimação para essa participação não decorre de uma norma (como se dá para os órgãos estatais), mas da própria exegese da Constituição. Essa permite a abertura do processo civil porque tem um objetivo de integração entre os sujeitos, e essa integração passa pela capacidade ampla de participação da população. A

⁹⁴ Capacidade vai além da acepção técnica do termo: abriga aqui a ideia de habilitação, abertura, espaço.

⁹⁵ HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional e a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. **Direito Público**, v. 11, n. 60, 2015, pág. 27.

⁹⁶ Essa ideia está diretamente conectada com o direito de acesso à justiça. É certo que uma prestação jurisdicional inclusiva, acessível a todos, se concretiza com o acesso às portas de entrada (correspondentes ao ingresso em juízo) e de saída (correspondentes à efetivação do direito) do sistema de justiça, inclusive e principalmente para aqueles que encontram obstáculos e exclusões sistemáticas na concretização de seus direitos. IN: REFOSCO, Helena Campos. **Ação coletiva e acesso à Justiça: uma análise da Reforma do Judiciário à luz de estudos de caso**. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Universidade de São Paulo, 2017.

⁹⁷ HÄBERLE, *op. cit.*

⁹⁸ *Ibid.*

construção da intitulada sociedade aberta, novamente, abraça a construção da democracia. E a democracia desenvolve-se mediante controvérsias: sobre alternativas, sobre possibilidades e sobre necessidades da realidade⁹⁹.

Nessa perspectiva, o “povo” não deve ser visto apenas como um referencial quantitativo ou um aglomerado de pessoas, que, por meio do voto, confere legitimidade democrática ao processo eletivo. Para HÄBERLE, “povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão”¹⁰⁰.

A concretização dessa ideia exige uma difusão de “instrumentos de informação dos juízes constitucionais”, que elevem os agentes não corporativos ao posto de sujeitos processuais. Essa participação poderá se dar pessoalmente, cada um com seus desejos e anseios manifestos no processo; ou por meio de representação, por intermédio de um ente que, concretamente, possa traduzir uma vontade coletiva em suas intervenções e em audiência. Ao Tribunal, conseqüentemente, cabe aglutinar as interpretações postas no processo¹⁰¹. É o que veremos a partir do capítulo III.

II.3. RECEPÇÃO DA TEORIA NO DIREITO BRASILEIRO E NOS TRIBUNAIS SUPERIORES

É certo que o Poder Judiciário no Brasil é recorrentemente instado a intervir em políticas públicas. O controle judicial sobre a consolidação e o funcionamento de certas estruturas estatais é uma realidade – necessária, diga-se de passagem. Isso é possível, especialmente, em razão de um regime jurídico protetivo em matéria de direitos fundamentais e sociais, instituído pela Constituição Federal de 1988 (CRFB), que, em seu art. 5º, § 1º, confere-lhes aplicabilidade imediata¹⁰². A doutrina parece assente ao legitimar a jurisdição que vise a “promoção efetiva desses direitos quando a inércia – intencional ou não – do Poder Público inviabilizar o seu exercício por omissão na sua regulamentação normativa ou na sua implementação material”¹⁰³.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*, pág. 40.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² MUNHOZ, *op. cit.*

¹⁰³ HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). **Direito público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, pág. 207.

No mesmo sentido, de forma vocal e expressa, as Cortes Superiores manifestam-se reiteradamente para reconhecer ser legítimo ao Poder Judiciário “determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes”¹⁰⁴.

Nessa perspectiva, não se pode ignorar que a evolução histórica dos modelos e dos conceitos de Estado demanda uma nova conformação da teoria da separação dos poderes, que não deve mais ser vista como um fim em si mesma, mas deve estar conectada às finalidades do Estado¹⁰⁵.

Sobre a matéria, PAULO BONAVIDES trata do papel do “juiz social”, que compreende a realidade em que vive e, a partir de então, está apto a realizar a hermenêutica constitucional exigida pelo Estado Democrático de Direito. Trata-se, pois, de balizar a discricionariedade administrativa pelos preceitos constitucionais e legais, para que não se consagre a arbitrariedade e a omissão¹⁰⁶.

Nesse ponto, entendemos a necessidade de desmitificar a ideia de que uma ação judicial que discuta uma política pública é, por esse motivo, um processo estrutural. Como já observamos, o processo estrutural possui outras características típicas que devem estar associadas no caso concreto. Ainda que assim não fosse, é possível que um problema estrutural seja ocasionado por uma estrutura ou por atos de natureza eminentemente privada¹⁰⁷.

¹⁰⁴ STF, AI 739.151 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 11.06.2014.

¹⁰⁵. “No contexto de um Estado que combine a proteção da liberdade com a construção da igualdade, o rateio funcional há que assumir contornos profundamente diversos, compatíveis com a necessária eficiência na atuação estatal, admitindo-se sem pudores, o compartilhamento de atividades e o exercício de múltiplas funções por um mesmo órgão”. IN: RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial**. São Paulo: Saraiva, 2015. pág. 117). No mesmo sentido: FREITAS DE ALMEIDA, Luiz Antônio. O princípio da separação de poderes e direitos fundamentais: a necessidade de releitura sob a ótica de um Estado Social de Direito. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 77, out./dez. 2011. ARAÚJO, Tatyane Maria Lins de Araújo. Princípio da separação dos poderes sob uma perspectiva contemporânea: Poder Judiciário e o viés político na concretização de políticas públicas. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 134, nov./dez. 2022. MAIA, Maurilio Casas. A separação de poderes no Brasil hoje. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 104, nov./dez. 2017.

¹⁰⁶ BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil). **Revista de Estudos Avançados**, vol. 51, 2004.

¹⁰⁷ MUNHOZ, *op. cit.*

O que importa notar dessa introdução é que a admissão da intervenção judicial em políticas públicas constituiu uma porta de entrada importante para a técnica do processo estrutural no Brasil¹⁰⁸.

Nada obstante, como também já observamos, o processo estrutural não é tratado com a devida especificidade pelo nosso diploma processual¹⁰⁹. O ordenamento jurídico brasileiro recebe o assunto indiretamente – por exemplo, na “tutela do direito à concorrência (Lei 12.529/2011), que contém diversos instrumentos que autorizam o emprego de medidas que interferem em atos de dominação econômica e permitem a criação de mecanismos de acompanhamento do cumprimento dessas decisões”¹¹⁰.

Interessante pontuar que o Anteprojeto do Código de Processo Civil de 2015 trouxe tentativas de absorção da matéria, na medida em que, para além do sistema de legalidade rígida das formas, permitia uma ampliação dos poderes do magistrado na condução da ação¹¹¹. Assim, *in verbis*, o § 1º do art. 151 previa que “quando o procedimento ou os atos a serem realizados se revelarem inadequados às peculiaridades da causa, deverá o juiz, ouvidas as partes e observados o contraditório e a ampla defesa, promover o necessário ajuste”. A possibilidade de adequação do procedimento às particularidades subjetivas e objetivas do conflito, no entanto, encontrou forte crítica (e resistência) da comunidade jurídica, sob o argumento de que, legitimada a flexibilização, o fator de previsibilidade do processo civil seria perdido¹¹². O parágrafo não avançou.

No mesmo sentido, é de se ver que o Projeto de Lei 8.058/2014, de autoria do deputado Paulo Teixeira, tramita na Câmara dos Deputados com o objetivo de instituir processo especial para o controle e para a intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário. O PL propõe a criação de um novo procedimento, de cognição e contraditório ampliados, de natureza

¹⁰⁸ ARENHART, *op. cit.*

¹⁰⁹ Marinoni, Arenhart e Mitidiero sustentam que as decisões estruturais têm fundamento normativo nos arts. 139, inciso IV e art. 536, § 1º do CPC, que são “cláusulas gerais executivas”, das quais decorre para o órgão julgador o poder de promover a execução de suas decisões por medidas atípicas. O inc. IV do art. 139 do CPC explicita os poderes de *imperium* conferidos ao juiz para concretizar suas ordens. No art. 536 do CPC, por sua vez, reconhece-se o poder de o juiz conceder a tutela específica ou o resultado prático equivalente e de fixar as chamadas “medidas necessárias” para tanto, ainda que não requeridas, quando permite que este aja “de ofício”. Nesse sentido: MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHARDT, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**, v. 3. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2017.

¹¹⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, vol. 225, 2013, pág. 07.

¹¹¹ MEDINA, José Miguel Garcia; MOSSOI, Alana Caroline. **Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro**. Revista dos Tribunais, vol. 1046, dez. 2022.

¹¹² GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Procedimentos, déficit procedimental e flexibilização procedimental no novo CPC. **Revista de Informação Legislativa**, vol. 190, abr./jun. 2011.

dialogal e colaborativa, com ampla intervenção do Poder Público e da sociedade civil organizada, adequando a tutela jurisdicional aos chamados conflitos de ordem pública. O PL aguarda parecer na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) desde 16/04/2019¹¹³.

Em que pese a inexistência de regulamentação sobre os processos estruturais, essa figura vem sendo amplamente reconhecida e aplicada no direito brasileiro. A já mencionada ACP do Carvão é um exemplo. Nesse tópico, observaremos outros dois casos, julgados pelas Cortes Superiores.

Em primeiro plano, a ACP nº 0040900-80.2011.8.26.0053, proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o Município de São Paulo e a Autarquia Hospitalar Municipal, com o objetivo de solucionar diversas irregularidades encontradas no Hospital Municipal Dr. Alípio Corrêa Neto.

O MPSP demonstrou que o nosocômio possuía um déficit de profissionais médicos, bem como detinha diversas inadequações estruturais que acabavam por comprometer a qualidade do atendimento dispensado aos pacientes. A inicial menciona expressamente que o direito à saúde deve ser assegurado de forma integral, universal e igualitária à população pela administração pública, tendo aplicabilidade imediata.

Os pedidos listaram 30 (trinta) medidas a serem adotadas pelo Município, incluindo instalação de dispensadores de sabão líquido, fixação de telas e vidros, manutenções diversas, e alcançando a construção de entradas de emergência, preenchimento de quadro de médicos e fornecimento de medicamentos¹¹⁴.

Diante do alegado, o Juízo de origem determinou que fosse realizada vistoria no Hospital. A visita técnica, realizada em 09/08/2012, constatou, de fato, diversas irregularidades a serem sanadas em vários ambientes do nosocômio, além da falta de espaço para os pacientes, a alta taxa de mortalidade institucional e a falta de médicos.

Ainda assim, o Juízo de primeiro grau entendeu pela improcedência da ACP, ao sustentar a pretensão de ofensa ao princípio da separação dos poderes e a ideia de que o

¹¹³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL nº 8058/2014. **Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>>. Acesso em: 28/01/2023.

¹¹⁴ MUNHOZ, *op. cit.*

Judiciário não poderia intervir na atividade da Administração Pública, o que geraria uma “seleção” do que seria prioridade e o que efetivamente mereceria o investimento público.

Apelada a sentença, a 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) concluiu pela sua manutenção. Assim, novamente, consignou-se que o Judiciário não poderia se imiscuir em assunto de competência discricionária da Administração Pública.

O caso chegou, enfim, ao STJ, que proveu o Recurso Especial do MPSP (autuado sob o nº 1.733.412/SP) para determinar o retorno do feito à origem, a fim de que fosse sanada a atuação omissiva das instâncias ordinárias no caso. Para isso, o min. rel. OG FERNANDES expressamente aduziu se tratar o caso de litígio do tipo estrutural, o qual demandava atuação diversa do Judiciário, tendo em vista o direito fundamental *sub judice* – naquele caso, o direito à saúde. Em seu entender, o caso exigiria uma mudança de concepção de todos os agentes envolvidos, reconhecendo que a execução provavelmente se diferiria no tempo, exigindo constante acompanhamento do Poder Judiciário¹¹⁵. *In verbis*, “o fato de serem diversas, complexas e dificultosas não autoriza o Judiciário a endossar a conduta administrativa, qualquer que seja, independentemente de disposições legais”¹¹⁶.

Nesse caso, pela primeira vez, uma das turmas do STJ – a Segunda – utilizou-se expressamente da base teórica dos processos estruturais, reconhecendo-os como forma idônea e adequada de resolução de conflitos¹¹⁷.

Um segundo referencial concreto de decisão estrutural no Brasil decorre do julgamento da ação popular que pretendia impugnar o modelo contínuo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol – Petição nº 3.388/RR, proposta pelo senador Augusto Botelho Neto¹¹⁸.

Trata-se essa de uma área de 1.747.464 hectares no estado de Roraima, que, à época do julgamento, abrigava 194 comunidades e uma população de cerca de 19 mil índios dos povos Macuxi, Taurepang, Patamona, Ingaricó e Wapichana. Envoltas em um longo histórico de luta popular, a Portaria nº 534 do Ministério da Justiça fixou o prazo de um prazo de um ano para

¹¹⁵ MUNHOZ, *op. cit.*

¹¹⁶ STJ, REsp 1733412/SP, Rel. Min. Og. Fernandes, DJe 20.09.2019.

¹¹⁷ MUNHOZ, *op. cit.*

¹¹⁸ CAMBI; WRUBEL, *op. cit.*

que os “não-índios” – especialmente produtores de arroz vindos do sul do país – desocupassem o local¹¹⁹.

A ação popular buscou sustentar que a reserva em área contínua traria consequências desastrosas para o estado, sob os aspectos comercial, econômico e social, ao ponto de prejudicar legítimos interesses dos ocupantes, que alegavam, inclusive, possuir títulos que lhes garantiriam a posse das terras¹²⁰.

Ao julgar, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a validade da Portaria e do decreto homologatório do Presidente da República. Na parte dispositiva do acórdão, de relatoria do min. AYRES BRITTO, foram dispostas 19 cláusulas condicionantes, que passaram a disciplinar a demarcação e a ocupação de qualquer terra indígena em território nacional a partir de 2017, quando foram incorporadas no Parecer 001/2017 da Advocacia-Geral da União¹²¹. Entre as condicionantes, salienta-se o viés de reforma das instituições burocráticas, em especial nas obrigações impostas à Funai e ao Instituto Chico Mendes, quanto ao ingresso, ao trânsito e à permanência de não índios e à administração das unidades de conservação¹²².

DIDIER JR., ZANETI JR. e OLIVEIRA classificam o caso como emblemático, na medida em que impôs “um regime jurídico de transição entre a situação anterior e aquela que se busca implementar, concretizando assim, o princípio da segurança jurídica”¹²³, em uma típica decisão estrutural.

¹¹⁹ FILHO, Newton Tavares. Ainda a Raposa-Serra do Sol: terras indígenas, segurança jurídica e propriedade privada. **Revista de Direito Privado**, vol. 45, jan./mar. 2011.

¹²⁰ “Em jogo, encontrava-se o direito de povos indígenas sobre as terras de sua ocupação, conforme previstos expressamente na Constituição Federal, notadamente em seu art. 231.51. Em contraposição, os interesses de ruralistas – a configurar grupo dominante histórico – caracterizado por um discurso desenvolvimentista”. IN: CORBO, Wallace. Reflexões acerca da função contramajoritária do STF na proteção de direitos de minorias. **Revista dos Tribunais**, vol. 5, maio/jun. 2014, pág. 14

¹²¹ CAMBI; WRUBEL, *op. cit.*

¹²² MARINONI, Luiz Guilherme. Autoridade de precedente do Supremo Tribunal Federal e critério para identificação de terra indígena no Brasil: o caso "Raposa do Sol". **Soluções Práticas de Marinoni**, vol. 2, out. 2011.

¹²³ DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, *op. cit.*, pág. 109

III. O CASO CONCRETO

III.1. HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DA VILA ESTRUTURAL

Somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra. Podemos construir obras excelentes, enriquecer nossa humanidade de aspectos novos e imprevistos, elevar à perfeição o tipo de civilização que representamos: o certo é que todo fruto de nosso trabalho ou de nossa preguiça parece participar de um sistema de evolução próprio de outro clima e de outra paisagem¹²⁴.

Uma das estratégias nacionalistas sustentadas por Getúlio Vargas no contexto do Estado Novo, Brasília surgiu de um grande esforço de interiorização de recursos e de contingentes populacionais para as regiões mais longínquas do país – entendidas, à época, como Centro-Oeste e Norte¹²⁵. De forma geral, esses esforços visavam o desenvolvimento do centro do Brasil – ainda pouco povoado e industrializado – e a integração de todas as nossas regiões econômicas e sociais¹²⁶.

Influenciadas por essa necessidade, já antiga e constitucionalmente prevista¹²⁷, a fundação de Brasília e a ideia de transferência da capital foram concretizadas durante o governo de JUSCELINO KUBITSCHKEK. Seu Plano de Metas, enquanto projeto nacional desenvolvimentista, caracterizava a cidade como um ponto de convergência do país e um impulso para a economia da região^{128 129}.

A inauguração oficial de Brasília como capital do Brasil ocorreu em tempo surpreendentemente curto: em 21 de abril de 1960, data de instalação solene dos poderes da

¹²⁴ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

¹²⁵ “O Estado Novo, como outros regimes autoritários seus contemporâneos, estabelecia como meta estratégia para a segurança nacional um efetivo controle sobre povo e território, cuidando-se das fronteiras do país, ameaçadas, quer por inimigos externos, quer por inimigos internos”. IN: GOMES, Ângela de Castro. **Olhando para dentro**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013, pág. 46.

¹²⁶ CANCELLI, Elizabeth. **O estado novo em marcha para o oeste**. Curitiba: Editora CRV, 1ª ed., 2017.

¹²⁷ BARBOSA, Raul de Sá. **Brasília: antecedentes históricos**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1960. Nesse sentido, importa destacar que o art. 3º da primeira Constituição do Brasil, promulgada em 1891, já determinava a demarcação de uma área de 14.400 km² no Planalto Central para abrigar a Capital.

¹²⁸ “O litoral foi de fato uma monovidência nacional. Viviam-se por ele. Agiam-se em função dele. E o que ocorria em relação ao resto do Brasil? [...] Civilização? Núcleos populacionais? Quistos de densidade demográfica? Todos esses sintomas de progresso existiam, igualmente, e eram constatados ao longo da extensa fita litorânea, cuja profundidade não ultrapassava uma faixa de duzentos quilômetros [...] A população era escassa, mal ultrapassando o índice de 6 habitantes por quilômetro quadrado. Tratava-se, pois, de um mundo inexplorado”. IN: KUBITSCHKEK, Juscelino. **Por que construí Brasília**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000, págs. 10-11.

¹²⁹ *Ibid.*

República. No entanto, a transferência efetiva da infraestrutura governamental só ocorreu durante os governos militares, na década de 1970¹³⁰.

Nesse ínterim, a região tornou-se o foco das atenções do país. De fato, esperava-se que a mudança da capital forçaria o deslocamento de um grande contingente populacional. E assim se seguiu. Em pouco tempo, Brasília passou por um crescimento demográfico gigantesco¹³¹, causado por grandes fluxos migratórios, advindos principalmente de Minas Gerais, Goiás e dos estados da região Nordeste.

A pretensa ordenação urbana de uma cidade cuidadosamente planejada não foi suficiente para impedir um cenário de desordenação socioespacial, causado especialmente pela segregação imposta àqueles que aqui chegaram. Um exemplo dessa segregação foi a oferta habitacional.

As superquadras do Plano Piloto, estrategicamente concebidas para abrigar a elite brasiliense, e as cidades satélites já construídas àquela época – Planaltina, Brazlândia, Núcleo Bandeirante, Taguatinga, Gama e Sobradinho – revelaram-se insuficientes para atender às grandes levas migratórias. Em razão desse cenário, foram levantados núcleos periféricos para abrigar o contingente humano excedente e permitir a ocupação da região central da capital por servidores públicos, comissionados e eletivos¹³².

Demais cidades satélites surgiram dessa dinâmica: (i) parte em razão do planejamento do Estado – por exemplo, Ceilândia, em 1971; (ii) outra parte por intermédio da iniciativa privada, seja (ii.1) por formas legais – como a criação de Águas Claras em 1992 – (ii.2), seja por formas ilegais – o surgimento da Vila Varjão¹³³.

Dentro dessa última realidade, debruçamo-nos no estudo e na análise da Vila Estrutural: uma ocupação irregular estabelecida à 15km da Praça dos Três Poderes, que nasceu entre o então maior lixão a céu aberto da América Latina e o Parque Nacional de Brasília (PNB). Trata-se, ainda hoje, da região mais vulnerável do Distrito Federal¹³⁴, onde residem mais de 35.000 pessoas.

¹³⁰ LARA, Henrique. **Brasília**: uma cidade centenária. Brasília: Companhia de Planejamento do DF, 2016.

¹³¹ Na mesma obra, Lara expõe que Brasília já contava com cerca de 140.000 (cento e quarenta mil) habitantes no ano de sua inauguração, tendo ultrapassado o marco de 500.000 (quinhentos mil) habitantes uma década mais tarde.

¹³² MUNETON ORREGO, Juan Fernando. **Vila Estrutural**: uma abordagem sobre ocupação e a produção do espaço. 136 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, 2013.

¹³³ *Ibid*, pág. 20.

¹³⁴ O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), produzido pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), analisa condições da infraestrutura, capital humano, renda e trabalho e habitação de cada região

O início da invasão remonta ao final da década de 1960, com a instalação de moradias precárias por catadores de lixo, que sobreviviam dos resíduos depositados no aterro – ironicamente ou não, denominado de controlado – do Jóquei Clube¹³⁵.

O aterro, à época, recebia cerca de 173 toneladas diárias de lixo urbano, inclusive hospitalar, sem a adoção de quaisquer providências destinadas a evitar a contaminação dos recursos hídricos; o processo de degradação do solo; a retirada da vegetação nativa; e a dizimação da fauna local¹³⁶.

Desse período até mais recentemente, os catadores de lixo da Estrutural exerciam suas atividades em condições precárias de higiene, com o risco de disseminação de doenças contagiosas e de acidentes trabalhistas¹³⁷.

Durante as décadas de 1970 e 1980, a invasão pouco cresceu. No entanto, a partir da década de 1990, a ocupação enfrentou um aumento do número de catadores e a fixação de pequenas chácaras (plantio de subsistência) ao longo do Córrego Cabeceira do Valo. Se em 1993 foram cadastradas 393 (trezentas e noventa e três) famílias residentes, em 1994 esse número duplicou e passou para cerca de 700 (setecentas)¹³⁸.

Foi a partir de 1995, contudo, que a invasão inicia um período de desordenação ampliada. Os chamados sem-teto, liderados por deputados distritais e por especuladores imobiliários interessados em ocupar e lucrar com a valorização que viria da consolidação da área, “invadiram” a região com barracos de madeirite de cerca de 40m² (quarenta metros quadrados)¹³⁹.

Daí em diante, o governo distrital de CRISTOVAM BUARQUE, recentemente eleito, lutou para remover os invasores, sem sucesso. De julho de 1997 a setembro de 1998, o Governo desencadeou a Operação Tornado, coordenada pela Polícia Militar do DF, em uma série de atos

administrativa do DF. No último levantamento, realizado em 2020, a Estrutural alcançou a maior média dentre as 33 regiões, com 0,72. Nesse sentido: CORREIO BRAZILIENSE. **Estrutural e Sol Nascente são as regiões mais vulneráveis do DF**. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2020/12/4895440-estrutural-e-sol-nascente-sao-as-regioes-mais-vulneraveis-do-df.html>>. Acesso em: 02/01/2023.

¹³⁵ SILVA, Márcia Nascimento da. **Luta pela terra e acesso à moradia: o caso da Cidade Estrutural**. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Universidade de Brasília, 2016.

¹³⁶ Para essa pesquisa, as informações foram levantadas a partir da Ação Civil Pública nº 36.947/96, proposta pelo MPDFT, pleiteando a desativação do Lixão da Estrutural. Em 17/07/2007, o TJDF julgou a ACP procedente. No entanto, a providência só seria efetivada mais de 10 (dez) anos depois.

¹³⁷ SCHMITT, Juliana Medeiros; ESTEVES, Ana Beatriz, **As condições de trabalho dos catadores de materiais recicláveis do lixão na capital do Brasil**. Porto: Anais do I Congresso Internacional sobre as Condições de Trabalho – RICOT, 2011.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Informação constante do Plano de Manejo das Áreas de Proteção da Vila Estrutural.

concertados: em novembro de 1995, houve a remoção forçada de 359 barracos; em 1996, o conflito tornou-se mais tenso com a remoção de 515 famílias e o contra-ataque de moradores aos agentes do governo¹⁴⁰.

Na sequência, em um dos capítulos mais tristes da história do Distrito Federal, ocorrido em 11 de julho de 1997, 1.700 policiais foram enviados à ocupação irregular, sendo repelidos a pau e pedra. Os policiais militares usaram bombas de gás lacrimogêneo e balas de borracha para conter os moradores, causando um confronto violento. Esse incidente causou a morte de 5 (cinco) pessoas, sendo 4 (quatro) habitantes da região¹⁴¹.

Nessa data, em uma entrevista oferecida ao Correio Braziliense, o governador afirmou que “*durante mais de dois anos, o governo tratou a invasão da Estrutural como um problema habitacional. A partir de agora, tudo vai mudar. A invasão será tratada como um problema de segurança pública*”¹⁴².

JOAQUIM RORIZ, principal opositor do governador à época, aproveitou-se da situação para fazer da Estrutural seu principal reduto eleitoral. Com promessas de legalizar a Vila, venceu a eleição de 1998¹⁴³. E desde então, a necessidade de regularização da ocupação recebeu a atenção pública necessária, como veremos adiante.

Hoje, entre a precariedade e os avanços perpetrados nos últimos anos, a região faz jus à sua história e continua resistindo.

Em 2018, o Aterro do Jóquei foi definitivamente fechado. Os catadores de lixo foram transferidos para cinco galpões de reciclagem com capacidade para 1,2 mil trabalhadores cada¹⁴⁴. A infraestrutura na Vila, apesar de ter evoluído, ainda é deficiente: quatro escolas atendem a população, assim como dois centros de assistência social e um posto de saúde¹⁴⁵.

¹⁴⁰ CORRÊA, Katia Simone. **A ocupação do entorno de unidade de conservação: omissão, descaso ou oportunismo? O caso da invasão da Estrutural no entorno do Parque Nacional de Brasília.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Ambiental) – Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2003.

¹⁴¹ CORREIO BRAZILIENSE (físico). **Oito pessoas feridas durante remoção.** Caderno Cidades, pág. 04. Brasília, 11 de julho de 1997.

¹⁴² CORREIO BRAZILIENSE (físico). **Derrubada mostra fim da tolerância.** Caderno Cidades, pág. 04. Brasília, 11 de julho de 1997.

¹⁴³ MUTETON ORREGO, *op. cit.*

¹⁴⁴ G1. **Lixão da Estrutural é fechado e rejeitos passam a ser descartados em aterro.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/lixao-da-estrutural-e-fechado-e-rejeitos-passam-a-ser-descartados-em-aterro.ghtml>>. Acesso em: 02/01/2023.

¹⁴⁵ Informação retirada do Plano de Manejo das Áreas de Proteção da Vila Estrutural.

Lá dentro, poucas ruas têm asfalto e nem todas as casas possuem fornecimento regular de água potável. Os moradores da Chácara Santa Luzia, uma região da Vila, precisam buscar água em um chafariz instalado pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB). O esgoto das casas da região vai para as fossas, que ficam dentro dos lotes, ou é despejado na rua, o que causa um forte odor em alguns pontos¹⁴⁶.

Toda essa problemática, historicamente fundada, amplifica-se ao olharmos para a localização estratégica da Vila Estrutural e para os danos potencialmente causados por ela aos ecossistemas naturais de Brasília. A ocupação se localiza nas bordas do PNB, a mais importante unidade de conservação do DF, com cerca de 40 mil hectares, responsável pela preservação de grande diversidade da fauna e flora do cerrado, e de nascentes de córregos que formam um dos principais mananciais da cidade, a represa de Santa Maria, responsável por 25% do abastecimento de água potável da capital brasileira.

A solução mais adequada para esse problema passa pela necessidade de regularização fundiária da região.

III.1.1. UMA CONTEXTUALIZAÇÃO NECESSÁRIA: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A OBRIGATORIEDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Nos termos do art. 6º da CRFB, o direito à moradia é um direito fundamental. Como uma necessidade de toda pessoa humana, é um parâmetro que permite identificar quando os indivíduos vivem com dignidade e têm um padrão de vida apropriado. O direito de todo cidadão a um padrão de vida justo e digno será plenamente realizado com a satisfação desse outro direito¹⁴⁷.

A problemática da desordenação urbanística, no entanto e por óbvio, não está restrita ao Distrito Federal. Um dos maiores desafios modernos das metrópoles é, precisamente, garantir uma moradia digna para todos os seus habitantes.

¹⁴⁶ CORREIO BRAZILIENSE. **De Santa Luzia ao Sol Nascente, conheça os sonhos das crianças da periferia do DF**. Disponível em: <<https://www.correio braziliense.com.br/cidades-df/2022/12/5060979-de-santa-luzia-ao-sol-nascente-conheca-os-sonhos-das-criancas-da-periferia-do-df.html>>. Acesso em: 02/01/2023.

¹⁴⁷ JÚNIOR, Nelson Saule. Os caminhos para o desenvolvimento da função socioambiental da propriedade pública no Brasil. IN: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coords.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, pág. 322.

De forma geral, essa problemática está enraizada na origem do nosso processo de urbanização. Nesse sentido, JOSÉ MARCOS FROELICH aponta que a dinâmica populacional brasileira tem sido marcada pela drástica diminuição da população rural, principalmente a partir da década de 1950¹⁴⁸. Em 2010, segundo dados do Censo Demográfico, a população urbana saltou para 84,36% e a rural caiu para 15,64%¹⁴⁹.

Ocorre que, no Brasil, não houve planejamento ou controle sobre essa situação: o que se constatou foi um processo de expulsão das pessoas que habitavam o campo, forçando o seu abrigo em cidades que não estavam preparadas para receber tal contingente populacional¹⁵⁰.

Assim como aconteceu com a Estrutural, outras ocupações irregulares surgiram como única alternativa possível para muitos. E tendem a privar milhões de brasileiros de benefícios que a cidade pode e deve oferecer ao cidadão: sejam assentamentos, loteamentos comercializados clandestinamente, cortiços ou favelas, todos os tipos de ocupação irregular parecem compartilhar da carência de necessidades básicas – abastecimento de água, eletricidade, esgotamento sanitário e/ou coleta de lixo, por exemplo¹⁵¹. Conforme JOSÉ RENATO NALINI, “morar irregularmente é o mesmo que navegar em permanente insegurança”¹⁵².

A regularização fundiária surge como o principal remédio do ordenamento jurídico brasileiro para combater as ocupações irregulares e as moradias indignas¹⁵³. Consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais, integrando-os, assim, ao ordenamento territorial urbano e titulando seus ocupantes¹⁵⁴. Trata-se de instrumento positivado no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); na sequência, no “Programa Minha Casa Minha Vida” (Lei nº 11.977/2009); e,

¹⁴⁸ FROELICH, José Marcos. Êxodo seletivo, masculinização e envelhecimento da população rural na região central do RS. *Ciência rural*, Santa Maria, v. 41, n. 9, set/2011, pág. 02.

¹⁴⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo de 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 26/01/2023

¹⁵⁰ MARTINS, Dora; VANALLI, Sônia. **Migrantes: repensando a geografia**. São Paulo: Editora Contexto, 2004; MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

¹⁵¹ GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. **Revista de Direito Imobiliário**, vol. 8, jul./dez. de 2017.

¹⁵² NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. IN: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coords.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, pág. 06.

¹⁵³ FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. IN: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

¹⁵⁴ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 26/01/2023.

mais recentemente, na Lei nº 13.465/2017, que disciplina o procedimento da regularização fundiária urbana¹⁵⁵.

Os benefícios para a população contemplada vão além do planejamento urbanístico: com a regularização fundiária, por exemplo, sobrevêm a formalização de um endereço e a consolidação registral da propriedade para aqueles que não detinham título de domínio. De forma simbólica, há individualização imobiliária e o “nascimento” do número da sua quadra, do número da sua residência e do seu CEP¹⁵⁶.

Por esses motivos, o art. 2.º, XIV do Estatuto da Cidade estabelece como uma das diretrizes gerais da política urbana a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas (a) a situação socioeconômica da população e (b) as normas ambientais¹⁵⁷.

Como podemos observar, dois valores devem ser observados e até ponderados no procedimento de regularização fundiária: o econômico e o ambiental. É obrigatória a elaboração de um projeto de regularização fundiária que integre essas duas dimensões. Todas elas são componentes do processo. A primeira, como já dito, alberga a proteção do direito social à moradia, pressupondo a (i) erradicação da pobreza e da marginalização e (b) a redução das desigualdades sociais e regionais como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CRFB). A segunda, por sua vez, é corolário do direito fundamental e intergeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CRFB)¹⁵⁸.

É por esse motivo que a Resolução nº 237/1997 do CONAMA¹⁵⁹ expressamente coloca o licenciamento ambiental como condição prévia para a regularização fundiária de ocupações clandestinas, tudo na forma da Lei nº 13.465/2017.

O licenciamento ambiental é um instrumento obrigatório da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (arts. 9º, IV, e 10, da Lei Federal nº 6.938) e é exigência do art. 225, § 1º,

¹⁵⁵ GODOY, *op. cit.*

¹⁵⁶ MAZZEI, Marcelo Rodrigues; NETO, Zaiden Geraige; CARVALHO, Marcelo de Senzi. O papel do município na regularização fundiária de interesse específico em área de preservação permanente (APP). **Revista de Direito Ambiental**, vol. 79, jul./set. 2015.

¹⁵⁷ MAZZEI; NETO; CARVALHO, *op. cit.*

¹⁵⁸ MAZZEI; NETO; CARVALHO, *op. cit.*

¹⁵⁹ BRASIL. **Resolução do CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre conceitos, sujeição, e procedimento para obtenção de Licenciamento Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf>. Brasília, 1997.

IV e V, da Constituição Federal para as atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental – no caso da regularização fundiária, o objeto é a implantação de um empreendimento público¹⁶⁰. A própria PNMA, em seu art. 8º, inc. I, delega ao CONAMA a atribuição para definir normas e critérios de licenciamento¹⁶¹.

ÉDIS MILARÉ destaca que o licenciamento ambiental é uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procura exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente¹⁶². MORATO LEITE, no mesmo sentido, aponta que o licenciamento ambiental visa o controle das atividades humanas que interferem no meio ambiente, estabelecendo condições e limites ao exercício dessas atividades, decorrente do poder de polícia da Administração Pública¹⁶³.

Sua obrigatoriedade no procedimento de regularização fundiária justifica-se, justamente, pela necessidade de compatibilizar o uso e a ocupação da área com critérios técnico-ambientais seguros, promovendo critérios para um debate sobre a (des)necessidade de certas intervenções urbanísticas¹⁶⁴.

É certo, e vale ressaltar, que o licenciamento ambiental não constitui mera formalidade legal, mas um procedimento complexo e cuja estrutura, detalhadamente prevista na já referida Resolução do CONAMA e na Lei Complementar nº 140/2011, estabelece um rito que garante a publicidade dos atos, o atestado de sua correta instalação e a certeza de idoneidade do empreendimento, além de afirmar o princípio da prevenção no direito ao meio ambiente sustentável.

Por esse procedimento, o interessado demonstra a regularidade do empreendimento de forma escalonada, em três licenças distintas, com estudos ambientais prévios, condicionadas a medidas mitigadoras da “atividade” – no caso da regularização fundiária, repita-se, a instalação de um empreendimento público. As licenças ambientais expedidas pela autoridade licenciadora são um ato administrativo que permite o andamento, instalação ou operação da atividade ou

¹⁶⁰ SANTIAGO, Thais Muniz Ottoni. **Análise de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) – Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2012.

¹⁶¹ VILLARES, Luiz Fernando. **O poder normativo do CONAMA**. Revista Jurídica, Brasília, v. 10, n. 90, págs. 1-11, 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/revistajuridica>>. Acesso em: 02/01/2023.

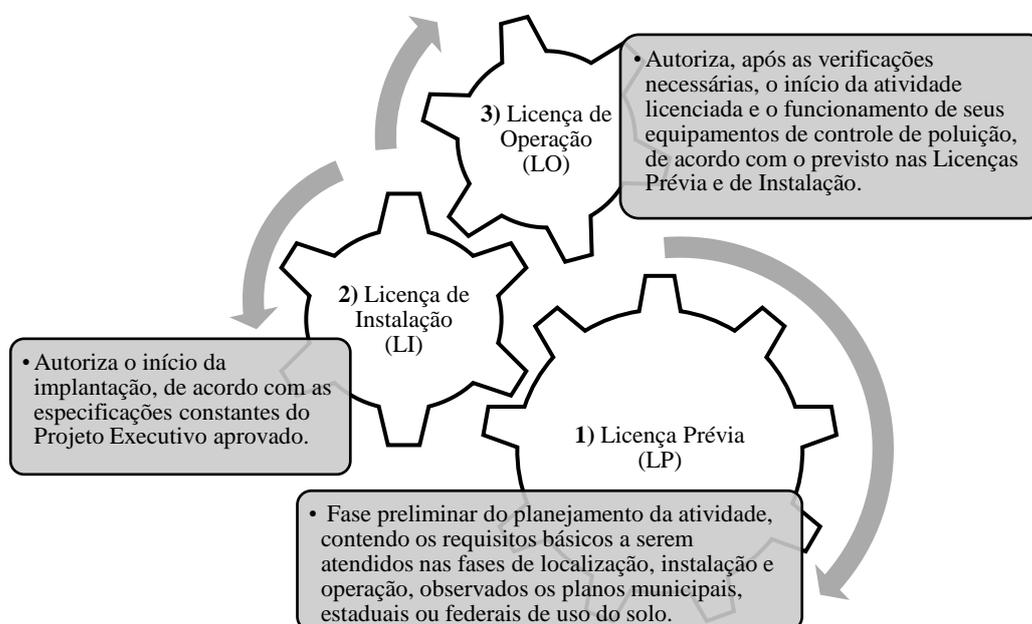
¹⁶² MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

¹⁶³ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

¹⁶⁴ *Ibid.*

empreendimento. Por meio delas, a Administração Pública reconhece que foram preenchidos os requisitos ambientais para sua concessão¹⁶⁵.

Poderíamos ilustrar o procedimento trifásico da seguinte forma:



Também importa notar que a Lei nº 13.465/2017 estabelece duas modalidades de regularização fundiária urbana: a que se dá por interesse social e a que se dá por um interesse “específico”. A regularização fundiária de interesse social é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal (art. 13, I). Por outro lado, a regularização fundiária de interesse específico é puramente residual: é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior (art. 13, II)¹⁶⁶.

No caso da Vila Estrutural, estamos diante de um processo de regularização fundiária de interesse social – historicamente necessário –, ainda travado na fase de licenciamento ambiental.

¹⁶⁵ CIRNE, Mariana Barbosa; BERNARDES, Nathalia Peres. O problema da discricionariedade no projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 108, out./dez. 2022.

¹⁶⁶ GODOY, *op. cit.*

III.2. O DESCUMPRIMENTO CONTINUADO DAS CONDICIONANTES DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA VILA ESTRUTURAL

O primeiro olhar do Poder Público para a regularização da Vila Estrutural é concretizado com a Lei Distrital nº 530 de 2002, que declarou a existência de uma Zona Habitacional de Interesse Social e Público (ZHISP) na área compreendida entre a DF-095, o Córrego do Valo e os limites do PNB¹⁶⁷.

Dentre outras determinações, essa lei estabeleceu a necessidade de criação de uma faixa de tamponamento¹⁶⁸ de 300m entre a poligonal da Vila e os limites do Parque, protegida por cerca (art. 1º, § 2º); e a alienação dos lotes com área inferior a 250m² para seus ocupantes reais, mediante concessão de uso especial (art. 2º), desde que a habitação já perdurasse por pelo menos 5 (cinco) anos (art. 8º). No ponto, importa destacar que, apesar da legislação de 2002, os moradores da Estrutural contemplados por essa hipótese só passaram a ter seus lotes regulamentados em 2010¹⁶⁹.

A Lei Distrital nº 715 de 2006 sobreveio para reclassificar a Vila Estrutural, agora tida como uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)¹⁷⁰, integrante da Zona Urbana de Dinamização estabelecida pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. O art. 2º da lei prevê expressamente que a área deve ser objeto de regularização fundiária, mediante normas especiais de urbanização e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as demandas ambientais da região, devendo o Governo do Distrito Federal conduzir as providências necessárias para tanto¹⁷¹.

Novamente, dentre outras determinações, a norma fixou: (i) a necessidade de implementação de infraestrutura básica na região, esta consistente em vias de circulação, sistema de escoamento de águas pluviais, rede para abastecimento de água potável e soluções

¹⁶⁷ DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 530, de 20 de janeiro de 2002**. Declara Zona Habitacional de Interesse Social e Público – ZHISP, o parcelamento de solo urbano denominado Vila Estrutural, localizado na Região Administrativa do Guará – RA X. DODF nº 23, Seção 01, de 01/02/2002.

¹⁶⁸ Uma faixa de tamponamento consiste em um limite artificial, a partir do qual qualquer ocupação ou uso é proibida.

¹⁶⁹ CORREIO BRAZILIENSE. **Após décadas de disputas, moradores da Estrutural comemoram a regulamentação de lotes na cidade**. Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/02/07/interna_cidadesdf,171887/apos-decadas-de-disputas-moradores-da-estrutural-comemoram-a-regulamentacao-de-lotes-na-cidade.shtml. Acesso em: 02/01/2023.

¹⁷⁰ A declaração de Zona Especial de Interesse Social consiste em um instrumento de política urbana que define categoria de zoneamento para demarcação de áreas vazias ou de áreas ocupadas para fins de habitação de interesse social. Existem dois tipos: (i) regularização, para áreas ocupadas por população de baixa renda; e (ii) provisão habitacional, para áreas urbanas vazias ou subutilizadas.

¹⁷¹ DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 715, de 24 de janeiro de 2006**. Cria a Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, denominada Vila Estrutural. DODF nº 19, Seção 1 de 25/01/2006.

para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (art. 3º); (ii) o desenho de um projeto urbanístico de parcelamento que antecipe espaços para a construção de escolas, postos de saúde, unidades operacionais da Polícia e do Corpo de Bombeiros, e demais equipamentos comunitários (art. 5º), sendo prevista a participação da comunidade em todo o processo (art. 4º, § 2º); e (iii) a criação de um Programa Habitacional de Interesse Social (PHIS), a ser gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (SEDUH) (art. 6º).

De mais a mais, e de maneira geral, a lei previu que o projeto urbanístico deve considerar as restrições físicas a serem instituída pelo procedimento de licenciamento ambiental; e que, por consequência, as edificações erigidas em áreas consideradas de risco deverão ser removidas (art. 4º). O Poder Executivo seria o responsável por promover o remanejamento dos ocupantes situados nessas áreas (art. 7º), preferencialmente para outra localidade dentro da Vila (art. 7º, § único).

É interessante notar também que a lei reiterou a necessidade de criação de uma faixa de tamponamento de 300m entre a poligonal da Vila Estrutural e os limites do PNB, “passível de ampliação caso os estudos ambientais assim o determinem” (art. 4º, § 1º), objetivando a proteção dessa unidade de conservação federal¹⁷², que é ainda hoje responsável pela captação de cerca de 30% da água potável do Distrito Federal¹⁷³. Tratou-se, novamente e como se verá, de uma determinação infrutífera.

Logo na sequência, o Decreto Distrital nº 28.081 de 2007 determinou a criação da Área de Relevante Interesse Ecológico¹⁷⁴ (ARIE) da Vila Estrutural, esta com área total de 44,304 ha e um perímetro de 3.001m (três mil e um metros). Conforme consta de seu art. 2º, o objetivo principal da regulamentação era estabelecer os parâmetros de uso e de ocupação da região, de modo a impedir que o seu Projeto Urbanístico interferisse na conservação dos ecossistemas do PNB e da Área de Proteção Permanente (APP) do Córrego Cabeceira do Valo.

¹⁷² BRASIL. **Decreto nº 241, de 29 de novembro de 1961**. Cria o Parque Nacional de Brasília, no Distrito Federal, e dá outras providências. DO de 29/11/1961.

¹⁷³ CODEPLAN. **Um panorama das águas no Distrito Federal**. Brasília, 2020.

¹⁷⁴ “Uma Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza. Uma ARIE pode ser constituída de terras públicas ou privadas, o que pode facilitar a criação e gestão da área protegida. No Distrito Federal, a categoria ARIE soma doze unidades de conservação”. IN: GREENTECH. **Planos de manejo das áreas de proteção da Vila Estrutural: Plano de manejo ARIE da Vila Estrutural**. Brasília, 2012, pág. 21.

Diante desse cenário normativo, sucessivos decretos aprovaram os projetos urbanísticos de parcelamento urbano da Vila Estrutural (28.080/2007, 29.010/2008, 33.350/2011 e 33.781/2012) entre 2007 e 2012, esses elaborados em consonância com a Lei nº 11.977/2009, vigente à época¹⁷⁵. Surgiu, aí, uma preocupação mais ávida com o processo de licenciamento ambiental da região, tido como uma parte obrigatória do procedimento de regularização fundiária.

No caso da Vila Estrutural, falamos de *preocupação ávida*, e não de início dos trabalhos, porque a regularização ambiental da região é tema mais antigo, que se remete aos precedentes da Lei Distrital nº 530 de 2002. A criação da ZHISP da Vila Estrutural foi motivada por requerimento de licença prévia da Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), ainda em 2002, junto à Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal (SEMARH), dando ao início ao processo de licenciamento ambiental nº 190.001.188/2002.

Importa observarmos que, a partir daqui, as informações e os documentos citados como fontes são retirados da Ação Civil Pública nº 0014008 34.2015.8.07.0018.

Para subsidiar a análise do r. pedido, a TERRACAP juntou Estudo de Impacto Ambiental da área (EIA)¹⁷⁶ em 2004. O documento destaca: (i) diversos focos de disposição irregular de lixo e entulho na área da Vila e de suas chácaras, para além do lixão; (ii) a contaminação do ar da região por gás metano, *o que estaria provocando náuseas e vômitos na população*; (iii) a devastação dos lençóis freáticos da área em razão da presença de metais pesados; e (iv) o escoamento superficial do chorume produzido pelo aterro, sendo o fluxo principal e subsuperficial direcionado às margens do Córrego Cabeceira do Valo e do PNB.

O documento também ressaltou características populacionais e de infraestrutura da Vila. A região possuía 25.123 habitantes à época, espalhados/as em 6.188 unidades domiciliares. 92% da população possuía uma renda abaixo de 6 salários-mínimos – equivalente a R\$ 260,00 em 2004 – e 30% possuía carro próprio. 80% dos domicílios dispunham de água tratada, enquanto apenas 9,5% possuía fossa séptica e nenhum possuía esgotamento sanitário. O

¹⁷⁵ A Lei Federal nº 13.465/2017 revogou a Lei Federal nº 11.977/2009, a aperfeiçoando, especialmente no que se refere aos trâmites para o registro das áreas urbanas passíveis de regularização fundiária de interesse social.

¹⁷⁶ “O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um dos principais instrumentos utilizados no planejamento ambiental, na avaliação de impactos e na delimitação da área de influência destes. Ele também define os mecanismos de compensação e mitigação dos danos previstos em decorrência da implantação de atividades/empreendimentos de grande potencial poluidor e degradação do meio ambiente, conforme preconiza a legislação vigente. É uma exigência dos órgãos competentes em atendimento às normas estabelecidas (art. 2º da Resolução Conama nº 01/1986)”. IN: Instituto Estadual do Meio Ambiente do Rio de Janeiro. **Estudos e relatórios de impacto ambiental**. Disponível em: < <http://www.inea.rj.gov.br/eia-rima>>. Acesso em: 27/01/2023.

relatório sublinhou ainda que a Vila Estrutural era um dos locais mais violentos do Distrito Federal.

Ao final, o estudo levantou três caminhos: (i) a manutenção das condições da área; (ii) a sua remoção completa; e (iii) a urbanização planejada. A primeira possibilidade foi considerada inviável, *ante as necessidades prementes de mudança e as pressões dos diversos segmentos sociais envolvidos*. O segundo cenário possuía o IBAMA e diversas instituições ambientalistas como apoiadores, que fundamentavam sua posição na proteção do PNB. A comunidade da Vila Estrutural e a SEDUH, contudo, manifestaram-se desfavoráveis, tendo em conta as questões sociais e econômicas envolvidas.

A opção chancelada pela TERRACAP, e razão do seu requerimento de licença, foi a urbanização planejada – vista como o meio mais adequado para a solução dos conflitos da região, por respeitar os anseios e expectativas da comunidade local e criar melhores condições de sustentabilidade do PNB.

Cabe ressaltarmos que o procedimento de licenciamento ambiental tramitou inicialmente sob a responsabilidade da SEMARH-DF. Todavia, por se tratar, *in casu*, de região de impacto direto à unidade de conservação federal da Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) assumiu a condução do processo. Posteriormente, declinou de sua competência para o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (IBRAM), visto como mais adequado para, no âmbito distrital, controlar e fiscalizar qualquer procedimento de licenciamento ambiental.

Após (i) a aprovação unânime do EIA/RIMA¹⁷⁷ pela população da região, em audiência pública realizada em 19/04/2004; (ii) a manifestação concorde das unidades de conservação circunvizinhas à Vila quanto à viabilidade ambiental do empreendimento; e (iii) a apresentação de complementos ao estudo, requeridos pelo IBAMA, a Licença Prévia (LP) nº 006/2005 foi concedida à TERRACAP em 12/12/2005, pelo período de 2 (dois) anos.

In casu, durante o período de validade da LP, o Ministério Público apresentou impugnação à concessão. Por meio de Parecer Técnico, indicou: (i) máculas na audiência

¹⁷⁷ “As principais informações contidas no EIA, bem como sua conclusão, devem ser apresentadas no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), em linguagem clara e objetiva, e ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que seja possível entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação”. IN: *Ibid.*

pública realizada com a comunidade da Vila Estrutural, que não teria respeitado o prazo estipulado pela lei e, assim, teria violado o princípio da publicidade, além de ter sido *mais palco de discurso político que de debate da questão ambiental com a sociedade*; e (ii) e vícios no EIA (dito *imprestável para a concessão da LP*), pois esse teria deixado de se aprofundar sobre questões relevantes, como a delimitação precisa da área afetada pelo aterro da região.

Analisada a impugnação, o IBRAM entendeu que *retroceder no processo de licenciamento provocaria enorme insatisfação na comunidade da Vila*. Isso porque: (i) todos os líderes comunitários da região possuiriam cópia da LP; (ii) o EIA/RIMA teria sido amplamente divulgado; e (iii) teriam sido realizadas diversas reuniões informativas sobre questões ambientais e urbanísticas com a comunidade.

Superado esse imbróglio, e após a apresentação de plano de regularização urbanística pela TERRACAP, a Licença de Instalação (LI) nº 008 foi concedida em 2007, com validade de 2 (dois) anos.

In casu, constam 53 (cinquenta e três) condicionantes que a empreendedora deveria cumprir para que fosse dado prosseguimento à regularização do parcelamento urbano da Vila Estrutural. A lista integral das condicionantes compõe o Anexo 1 deste trabalho (a partir da página 91).

Passados 3 (três) anos da concessão da LI, o IBRAM realizou vistorias na Vila Estrutural em 19/10/2010 e 20/10/2010, a fim de avaliar o progresso da execução das condicionantes. Constatou-se, à época: (i) a existência de processos erosivos em evolução nas proximidades das bacias e na área de lançamento final de drenagem; (ii) a ausência de cercamento na área do sistema de drenagem, que ainda estava em processo de implementação; (iii) a deposição de lixo e de entulho nas proximidades da APP do Córrego Cabeceiro do Valo; (iv) a manutenção das ocupações dentro da ARIE do Córrego – sendo que as cercas lá existentes teriam sido levantadas apenas pelo moradores, para delimitar as parcelas por eles ocupadas; (v) a inexistência de vias e de sinalização adequadas para o trânsito de caminhões dentro da Vila; (vi) a construção de casas na Quadra 16, embora ainda pendente a implantação de sistemas de infraestrutura; (vii) a existência de *ocupações irregulares e perigosas, devido à proximidade das vias e às condições de construção*; (viii) o bloqueio da DF-097 pela deposição de lixo e entulho; e (ix) a existência de vários pontos de "gambiarra" no sistema de energia elétrica implantada.

Ao analisar o relato dessa vistoria, o corpo técnico do IBRAM concluiu que os três anos decorridos entre a concessão da licença e o fim do seu prazo de validade seriam, de fato, insuficientes para o cumprimento de todas as condicionantes. Ainda, constatou que a maior parte da infraestrutura de serviços públicos prevista já estaria implementada, embora não necessariamente em consonância com o projeto urbanístico realizado. De mais a mais, sublinhou que o processo de desativação do Aterro do Jóquei e da DF-097 possuiriam entraves de ordem administrativa que não estariam no poder de atuação da TERRACAP.

Por todos esses motivos, a LI nº 008/2007 foi prorrogada em 08/11/2010, tendo sido expedida aí a Licença de Instalação nº 051/2010. Nessa ocasião, foram reiteradas as condicionantes já estabelecidas.

Contudo, decorridos mais três anos da concessão da licença, importantes condicionantes do procedimento continuaram sem sua efetivação ou cumprimento integral – o que representa(va), indiscutivelmente, grave risco ambiental às unidades de conservação afetadas, com prejuízo direto de seus recursos hídricos e de suas funções ecológicas. Nesse sentido, em 2013, a Gerência de Licenciamento de Uso e Ocupação do Solo do IBRAM formulou a Informação Técnica nº 49, atestando o andamento de cada uma das condicionantes. Destacam-se as seguintes:

Tabela 2. Status de cumprimento das condicionantes em 2013.	
Condicionante:	Progresso (conforme a IT nº 49):
Nº 11. A empreendedora deverá <u>cercar</u> a ARIE da Vila Estrutural, a ARIE do Córrego Cabeceira do Valo e o Parque Urbano Vila Estrutural, visando proteger as áreas verdes, bem como no intuito de coibir a ocupação irregular das áreas destinadas a essas áreas protegidas;	Não atendida. Durante a vistoria, teria sido observado que nenhuma das áreas citadas na condicionante encontrava-se cercada. A empreendedora teria alegado já ter instalado diversas cercas na região, mas que o material seria repetidamente furtado. O estudo suscita que apenas o cercamento não seria suficiente para evitar ou coibir as invasões na região, o que deveria ser feito concomitante ou posteriormente à gestão e ao manejo efetivo dessas áreas.
Nº 12. A título de Compensação Florestal, tendo em vista a supressão de vegetação para ocupação da área pretérita, a empreendedora garantirá o <u>plantio e o estabelecimento de, no mínimo, 200.000 (duzentas mil) mudas de árvores nativas do Cerrado</u> para a	Não atendida. O estudo ainda indica que não foi possível identificar a métrica que fixou o montante de 200.000 (duzentas mil) mudas.

<p>recomposição de vegetação na ARIE do Córrego Cabeceira do Valo, na ARIE da Vila Estrutural e no Parque Urbano Vila Estrutural, cujas especificações do florestamento deverão atender integralmente aos objetivos estabelecidos em seus decretos de criação;</p>	
<p>Nº 21. A empreendedora deverá <u>recuperar as áreas degradadas</u> em decorrência da obra e das ocupações promovidas no processo de reordenamento da Vila Estrutural, submetendo ao IBRAM para aprovação prévia as destinações (ambientais e urbanísticas) previstas para tais áreas. A recuperação das áreas inseridas nas ARIES e no Parque Urbano da Vila Estrutural somente deverá ser executada após a elaboração dos Planos de Manejo e Plano de Uso, respectivamente;</p>	<p>Não atendida. O estudo ressalta que, à época de sua produção, não seria possível identificar as áreas degradadas. Estas são as ocupações em locais inadequados, como a zona de tamponamento de 300m (trezentos metros) do PNB. Para que a recuperação pudesse ser feita, seria necessário, primeiro, executar a desocupação e entender a localização dessas áreas degradadas.</p>
<p>Nº 22. A empreendedora deverá promover a <u>total remoção das edificações existentes</u> na faixa de 300 metros a partir da cerca do PNB e garantir que nenhum tipo de construção seja edificado posteriormente naquela faixa;</p>	<p>Não atendida. Não teria sido verificada a desocupação. Pelo contrário, imagens do Google evidenciariam que a ocupação na faixa de 300 metros a partir da cerca do PNB estaria aumentando ao longo do tempo. A TERRACAP justificou que a desocupação dependeria da liberação do Núcleo Rural Monjolo, para que este pudesse receber as famílias destinadas à realocação.</p>
<p>Nº 23. A empreendedora, após ter executado a desocupação da faixa mencionada no item anterior, deverá informar à CAESB, que providenciará a <u>instalação de cerca tipo alambrado</u>, de acordo com o Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta, sem número, de 28 de setembro de 2004, firmado pelo IBAMA, SEMARH e CAESB;</p>	<p>Não atendida, já que o cercamento da área depende da retirada dos ocupantes.</p>
<p>Nº 27. A <u>via DF-097</u> deverá ser <u>integralmente desativada</u> para impedir o fluxo de veículos na área limdeira ao PNB e, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da data de emissão desta licença, a empreendedora deverá apresentar ao IBRAM</p>	<p>Não atendida. O estudo sublinha que a desativação da rodovia não poderia ser delegada à TERRACAP, mas que essa deveria agir como articuladora do processo.</p>

um relatório das ações executadas com o objetivo de cumprir esta condicionante;	
---	--

Em razão desse cenário, a Procuradoria do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) lavrou o auto de infração nº 022994-B, de 24 de janeiro de 2013, contra a TERRACAP. Consta da denúncia que a empreendedora teria causado danos potenciais e efetivos ao PNB e suas áreas circundantes, além da APA do Planalto Central, pois teria *abandonado o cumprimento das condicionantes do licenciamento*, provocando o agravamento das irregularidades relacionadas ao descumprimento. A Procuradoria concluiu que o descaso com as condicionantes comprometeu a efetividade do processo de licenciamento.

Ainda assim, a TERRACAP protocolou requerimento de prorrogação de sua LI em julho de 2013. Ao ponto, o IBRAM destacou a inaptidão do pedido, tendo em conta que o tempo máximo de validade para a LI é de 6 (seis) anos¹⁷⁸ – já decorridos em 2013. Para se satisfazer, a empreendedora deveria protocolar novo requerimento de licença.

É sob essa teia de idas e vindas, que jamais culminou em providências efetivas, que a ACP ora estudada se insere. O cumprimento urgente das condicionantes acima citadas é a causa de pedir do processo nº 0014008-34.2015.8.07.0018, ajuizado pelo MPDFT em 01/05/2015, contra: (i) a TERRACAP; (ii) o Distrito Federal; (iii) o IBRAM; e (iv) o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER/DF).

Na ação, o MPDFT intentou a condenação da TERRACAP ao cumprimento forçado das obrigações de fazer pendentes, destacadas acima. Sustenta que, ao proceder em inação, a empreendedora incorreu em violação aos arts. 9º, IV, e 10 da Lei nº 6.938/81, ao art. 225, § 1º, IV e V, da CF, e à Resolução nº 237/1997.

Ainda de acordo com o MPDFT, haveria responsabilidade primária e solidária da TERRACAP com o Distrito Federal. Isso porque, não é demais lembrar, a TERRACAP é

¹⁷⁸ Art. 18. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I. O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II. O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III. O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

§ 1º. A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II.

entidade da administração pública indireta do Distrito Federal, responsável pela execução de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de seu interesse. Logo, ambas responderiam pelos atos necessários à regularização fundiária da ZEIS da Vila Estrutural.

Noutro sentido, a Promotoria de Justiça ressaltou a competência administrativa do IBRAM para, no âmbito do Distrito Federal, controlar e fiscalizar o licenciamento ambiental em procedimentos de regularização fundiária de interesse social. No entanto, no caso, o Instituto teria se omitido do exercício do seu poder de polícia para impor ao empreendedor as sanções administrativas correspondentes, tendo preferido renovar a concessão em 2007, sem qualquer advertência. Sua omissão teria postergado a conclusão do parcelamento urbano, provocado danos irreversíveis às unidades de conservação e aos nossos recursos hídricos, e desrespeitado a população da Vila Estrutural.

Por fim, é de se ver que o DER/DF é o órgão responsável pelas políticas públicas de urbanismo e de transporte do Distrito Federal. Na ACP, o MPDFT ressaltou dois deveres potenciais da entidade: (i) um subsidiário, de viabilizar, de forma célere, as garantias para que a TERRACAP cumprisse com a condicionante ambiental de nº 27; (ii) outro originário, também sobre a desativação definitiva da rodovia DF-097, por esta estar situada na faixa de tamponamento de 300m (trezentos metros) entre a Vila e o PNB, contrariando as previsões do §2º do art. 1º da Lei Distrital nº 530/2022, o §1º do art. 2º da Lei Distrital nº 715/2006 e o art. 41, §1º, II, da Lei nº 9.985/2000.

O imbróglio que envolve a DF-097 é especialmente interessante, e para ele abrimos um subtópico específico.

III.2.1. CONFLITO TÉCNICO SOBRE A DESATIVAÇÃO DA DF-097

Com 12 km (doze quilômetros) de extensão, a rodovia consta do primeiro Plano Rodoviário do Distrito Federal, instituído pelo Decreto Federal nº 297/1964¹⁷⁹, com a denominação original de Estrada Parque Acampamento. Sucessivos mapas rodoviários mantiveram a previsão dessa rodovia, que passou a ser registrada como DF-097 no Decreto Distrital nº 19.577/1998¹⁸⁰.

¹⁷⁹ BRASIL. **Decreto nº 297, de 24 de abril de 1964**. Aprova o Plano Rodoviário do Distrito Federal. DOU nº 80, Seção 1, 2 e 3, de 28/04/1964.

¹⁸⁰ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 19.577, de 08 de setembro de 1988**. Fixa as faixas de domínio do Sistema Rodoviário do Distrito Federal (SRDF). DODF nº 171, Seção 1, 2 e 3, de 09/09/1998.

Desde o início da ocupação, a rodovia coincide com a poligonal da Vila Estrutural. Conforme informação técnica juntada à ACP, a rodovia é historicamente uma estrada precária, não pavimentada e de significativa erosão. Parte de seu traçado, ainda hoje, encontra-se obstruído por lotes urbanos do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA). Outra parte se sobrepõe irregularmente ao PNB e à Floresta Nacional de Brasília (FLONA). O restante serve primordialmente para depósito de entulho e de lixo, bem como para acesso a ocupações irregulares – instaladas no interior do PNB, da FLONA e da ARIE do Córrego Cabeceira do Valo.

A gestão do PNB, por meio de ofícios à TERRACAP e requerimentos ao MPDFT, afirmou a necessidade e a urgência da desativação da rodovia desde 2011, pelo menos. Sempre na via administrativa, esforça-se para demonstrar que a existência da DF-097, por sua sobreposição ao Parque, afeta a integridade dos recursos naturais protegidos, compromete os serviços ecossistêmicos fundamentais para a sustentabilidade da cidade e impossibilita a manutenção do nível de qualidade socioambiental desejável.

Por meio de detalhadíssima informação técnica, datada de 2014, o ICMBio exemplificou os prejuízos já causados pela existência e, conseqüentemente, pela manutenção da rodovia: (i) a contaminação da água de córregos do PNB, em virtude do descarte de carcaças de animais, cartuchos de pistola, peças de carros roubados, e diversos outros tipos de resíduos na região; (ii) a poluição atmosférica causada pelo acúmulo de poeira dispersa; (iii) o assoreamento gerado pela presença de sedimentos carreáveis e pela impermeabilização do solo; (iv) o carreamento de sedimentos do leito da rodovia para o interior do PNB, tendo em conta a inexistência de um sistema de drenagem; (v) a perda da fauna silvestre, em razão de atropelamentos, doenças e patógenos; (vi) a substituição da flora nativa por espécies alóctones, principalmente as exóticas invasoras.

Quanto ao ponto (v), os analistas destacam que o lixo depositado na região servia de alimento para animais decompositores e carniceiros, o que causava um aumento desproporcional de populações que pertencem a este nível trófico e gera um desequilíbrio inquestionável na cadeia alimentar.

Apesar dos amplos argumentos ambientais favoráveis à desativação da rodovia, o DER/DF apresentou reiteradas oposições administrativas a essa medida. Por meio de ofício ao MPDFT, datado de 10/05/2011, o Departamento defendeu que a DF-097 é de fundamental importância para o Sistema Rodoviário do Distrito Federal. Embora ainda hoje não esteja

implantada para plena utilização pela comunidade, sua operação definitiva: (i) contribuiria para um trânsito mais seguro e organizado naquela região; (ii) inibiria os usos inadequados, reduzindo os danos ambientais que atingem o PNB; (iii) seria uma importante alternativa de acesso para a ligação de outras regiões administrativas. A desativação da rodovia, por outro lado, implicaria em violação ao direito constitucional de *ir e vir* dos chacareiros que residem naquela área, por ela ser a única alternativa de acesso. Nada obstante, a manifestação do DER/DF não traçou planos concretos para a operação da rodovia.

Apoiada nesses fundamentos, em 19/06/2012, a TERRACAP ajuizou a Ação Anulatória de nº 2012.01.1.092435-9, intentando a anulação dessa condicionante ambiental¹⁸¹. Conquanto a obrigação tenha sido assumida desde a concessão da LP do empreendimento e replicada nas licenças subsequentes, a TERRACAP, irresignada, defendeu que o ato imposto na condicionante fugiria de sua atribuição e que essa seria uma responsabilidade exclusiva da DER/DF, que não pretende a sua execução.

Na sequência, o Juízo da Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal julgou a ação improcedente, entendendo que a TERRACAP não poderia se escusar de cumprir a condição, pois: (i) não provou ter tomado providências efetivas para cumprir a condicionante de desativação da via; (ii) a condição está de acordo com o poder concedido ao IBRAM por força da Resolução nº 237 do CONAMA para fixar restrições e medidas de controle ambiental; e (iii) eventual conflito entre o IBRAM e o DER/DF deveria ser resolvido pela Administração Pública, não pelo Judiciário, sempre em favor do meio ambiente e do interesse público primário. A sentença, apelada, foi mantida pela 1ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), e transitou em julgado em 04/12/2013¹⁸².

É sob esse pano de fundo que os fundamentos e os pedidos da ACP se desdobram.

III.3. MARCHA PROCESSUAL

¹⁸¹ Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I. Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II. Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III. Superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

¹⁸² TJDFT, Apelação nº 2015.01.1.057244-4, Rel. Des. Carlos Frederico Maroja de Medeiros, DJe de 03/04/2017.

Na inicial, o MPDFT requereu a antecipação de tutela assecuratória, sustentando: (i) a omissão dos entes da Administração Pública após oito anos de inação no cumprimento das condicionantes ambientais; (ii) o agravamento e a irreversibilidade dos danos ambientais suportados pelo PNB e pela FLONA, além do impacto reflexo aos moradores da região e à população do Distrito Federal; e (iii) o direito fundamental à inviolabilidade ambiental. Os pedidos liminares do MPDFT seguem esquematizados:

Tabela 3. Pedidos liminares do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios.		
Condicionante:	Pedido:	Responsáveis:
Nº 11	Em até 120 (cento e vinte) dias, o cercamento da ARIE da Vila Estrutural, da ARIE do Córrego Cabeceira do Valo e do Parque Urbano Vila Estrutural;	TERRACAP e Distrito Federal
Nº 21	Em até 60 (sessenta) dias, a apresentação em Juízo de cronograma de recuperação de áreas degradadas nas unidades de conservação;	TERRACAP e Distrito Federal
Nº 22	Em até 90 (noventa) dias, a remoção das edificações existentes na faixa de 300 metros a partir da cerca do PNB, além da garantia de que nenhum tipo de construção será edificado posteriormente naquela faixa;	TERRACAP e Distrito Federal
Nº 23	Em até 120 (cento e vinte) dias, o cercamento da faixa de 300m (trezentos metros) a partir dos limites do Parque Nacional de Brasília;	TERRACAP e Distrito Federal
Nº 27	Em até 90 (noventa) dias, a desativação integral da via DF-097, de modo a impedir o fluxo de veículos;	TERRACAP, Distrito Federal e DER/DF
N/A	Em até 90 (noventa) dias, a submissão de novo requerimento de Licença de Instalação do Parcelamento Urbano da Vila Estrutural perante o IBRAM;	TERRACAP
N/A	Exercício de poder de polícia sobre o empreendimento, para que: (i) fiscalize o cumprimento das condicionantes; (ii) diga sobre a idoneidade das medidas implementadas pelos demais réus; (iii) se abstenha de conceder nova LI à TERRACAP sem que esta demonstre regularidade ambiental.	IBRAM

Em caráter definitivo, pleiteou: (i) a confirmação das medidas deferidas em sede de tutela antecipada e, assim, (ii) a condenação dos réus à adoção de todas as obrigações de fazer e não fazer decorrentes do licenciamento ambiental da Vila Estrutural, nos respectivos prazos de validade. O MPDFT ainda formulou pedido de (iii) condenação dos entes em dano moral coletivo, com indenização revertida ao Fundo Único de Meio Ambiente – FUNAM; e (iv) cominação de multa diária em casos de descumprimento das obrigações.

O pedido de dano moral coletivo¹⁸³, destaque-se, foi fundamentado na inércia do empreendedor em adotar as condicionantes ambientais previstas, tendo este: (i) agravado o sentimento de impunidade quanto ao parcelamento irregular do solo; (ii) permitido a ocupação desordenada de áreas *non aedificandi*; (iii) gerado dano imensurável à flora e à fauna silvestre das unidades de conservação próximas; e (iv) perpetuado condições ambientais precárias da Vila Estrutural.

Após a publicação de despacho citatório, que intimou os réus à manifestação prévia, o Distrito Federal compareceu ao processo para afirmar a ausência de urgência das medidas pleiteadas. Sustentou que o deferimento do pedido de antecipação de tutela poderia colocar a ordem pública em risco se, por exemplo, fosse ordenada a evacuação apressada de mais de 12.000 (doze mil) pessoas, de 2.500 (duas mil e quinhentas) famílias, que tradicionalmente ocupam a faixa de 300 m (trezentos metros) contados dos limites do PNB. A ação de evacuação poderia convolar-se em uma situação caótica, especialmente ao se considerar o histórico de forte resistência à força pública empreendida pela população da Vila Estrutural.

Ainda, (i) consignou que a situação já estaria sendo tratada pelo Poder Público há anos, o que se converteu em avanços tanto no aspecto urbano-ambiental, quanto no aspecto social – embora não tenha demonstrado em momento algum quais seriam esses avanços –; (ii) concluiu que, naquele momento, não havia disponibilidade financeira-orçamentária para a execução das

¹⁸³ À baila, a brilhante concepção sobre o assunto do Min. Ricardo Villas Bôas Cueva: “*O dano moral coletivo, compreendido como o resultado de uma lesão à esfera extrapatrimonial de determinada comunidade, se dá quando a conduta agride, de modo totalmente injusto e intolerável, o ordenamento jurídico e os valores éticos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva (arts. 1º da Lei nº 7.347/1985, 6º, VI, do CDC e 944 do CC, bem como Enunciado nº 456 da V Jornada de Direito Civil). Não basta a mera infringência à lei ou ao contrato para a caracterização do dano moral coletivo. É essencial que o ato antijurídico praticado atinja alto grau de reprovabilidade e transborde os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais. Com efeito, para não haver o seu desvirtuamento, a banalização deve ser evitada*”. IN: STJ, REsp 1.473.846/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, j. em 21/02/2017, DJe 24/02/2017.

ações reclamadas; e (iii) suscitou o § 3º do art. 1º da Lei nº 8.437, que proíbe a concessão de liminar contra o Poder Público que venha a esgotar, no todo ou em parte, o objeto da ação.

Na sequência, a TERRACAP juntou seus esclarecimentos. Na oportunidade, afirmou que vem dando o devido cumprimento às condicionantes fixadas, nos limites de suas atribuições, mas que a complexidade das medidas previstas na LI inviabiliza o atendimento de modo “tão imediato”. Os entraves suscitados pelo empreendedor sobre cada uma das condicionantes seguem esquematizados:

Tabela 4. Justificativas para o não cumprimento das condicionantes.	
Condicionante:	Entraves:
Nº 11	Prejudicada em razão das ocupações irregulares;
Nº 12	De acordo com manifestação de 2013 do IBRAM, as definições quantitativas sobre a compensação ambiental deveriam ser tratadas no âmbito dos Planos de Manejo das ARIEs existentes. Após externar esse obstáculo, o órgão não teria dado encaminhamento ao processo;
Nº 21	Estaria pendente a assinatura de Termo de Referência para contratação de Planos de Controle Ambiental e Recuperação de Áreas Degradadas, já solicitada ao IBRAM em 13/09/2013;
Nº 22	A medida dependeria do reordenamento urbanístico e da transferência das famílias já estabelecidas para lotes criados na malha urbana. A CODHAB teria assumido a incumbência, de modo a conciliar a remoção e a realocação das famílias para áreas compatíveis, dentro do programa de habitação popular do Distrito Federal (Morar Bem), mas ainda não teria dado encaminhamentos efetivos para a questão;
Nº 23	Prejudicada pelo não cumprimento da condicionante anterior;
Nº 27	A TERRACAP teria atuado para dar cumprimento, mas <i>encontrou dificuldades cujas soluções não estão entre as atribuições desta Companhia.</i>

Em sua manifestação prévia, o DER/DF consignou que não teria sido consultado sobre a viabilidade de desativação da via antes da assunção da condicionante e da emissão das licenças ambientais para a TERRACAP. Reiterou sua posição de não concordância com o procedimento, afirmando possuir projetos para pavimentação da via, com vistas à expansão futura da malha rodoviária do Distrito Federal – embora não junte qualquer projeto ao processo. Ao final, salientou que a competência para desativação da DF-097 é exclusiva do Governador do Distrito Federal, não podendo o Departamento atuar nesse sentido.

Nesse ínterim, o MPDFT requereu a intimação do Conselho Comunitário da Vila Estrutural e do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (CCSCIA), para que esse atuasse na ação na qualidade de *amicus curiae*.

De mais a mais, intimada a se manifestar sobre as informações preliminares prestadas, a Promotoria de Justiça afirmou que os réus, ao negarem o cabimento da tutela antecipada, pretenderiam a perpetuação da situação de abandono da Vila Estrutural. Isso porque, segundo alega, nem sequer seriam capazes de informar perspectivas prospectivas de implementação das condicionantes ambientais.

A decisão liminar é, no mínimo, curiosa. Em primeiro plano, externou que, apesar da plausibilidade aparente do direito, as consequências sociais advindas da concessão dos pedidos seriam extremamente gravosas. Em seus próprios termos, “não é possível simplesmente pôr essa multidão na rua, sem oferecer-lhes ao menos uma alternativa de abrigo digno”. Em segundo plano, consignou que ninguém pode ser privado de seus bens ou direitos sem que lhes seja antes oportunizada a defesa ou ao menos a possibilidade de participação no processo (art. 5º, inc. LIV, da CF); e que a coisa julgada possui limites subjetivos – só podendo irradiar seus feitos sobre as partes integrantes da relação.

Por conta disso, o Juízo da Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e Fundiário determinou que o MPDFT emendasse a inicial, de modo a indicar e qualificar todos os particulares que estariam expostos à remoção, incluindo-lhes no polo passivo da ACP e promovendo sua respectiva citação. De mais, a Promotoria deveria indicar a destinação das famílias eventualmente removidas da região.

O MPDFT agravou da decisão, pois, *a uma*, o Juízo *a quo* teria desconsiderado a natureza específica da ACP, cuja tutela de interesses difusos da sociedade impõe necessariamente efeitos *erga omnes*, para além das partes diretamente litigantes, nos termos dos arts. 81, 82 e 103, inc. I, do CDC; *a duas*, teria se equivocado ao identificar o interesse social indireto dos ocupantes da região com o interesse jurídico que justifica a integração da lide, já que aqueles não possuem relação jurídica com a causa de pedir da ACP – qual seja, o descumprimento das condicionantes ambientais. Requereu o afastamento da determinação de emenda e a suspensão integral da decisão recorrida, para que se determine a apreciação imediata dos pedidos de antecipação.

Naquela instância, determinada a suspensão, afirmou-se a desnecessidade de litisconsórcio passivo entre o ente público e os terceiros possivelmente afetados pela demanda.

Acatando a decisão da instância revisora, o Juízo de origem proferiu despacho para afastar a necessidade de citação dos moradores da região. No entanto, determinou a intimação de órgão de representação desses, para que atuasse no caso na condição de *amicus curiae*, “visando um mínimo de previsibilidade e respeito aos cidadãos afetados” – pedido já realizado pelo MPDFT em oportunidade anterior.

Ainda, ao finalmente apreciar os pedidos liminares, o Juízo *a quo* os rejeitou. Em seus termos, apesar do bom direito aparente, a provável convulsão social gerada pela “*decisão tomada às ocultas dos cidadãos*” representaria *periculum in mora* invertido, especialmente ao considerar que o MPDFT não ofereceu “sugestão” para a alocação das famílias retiradas – embora tenham sido formulados outros pedidos além da remoção.

A TERRACAP, em contestação datada de 06/08/2015, arguiu, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva. Segundo alegou, as obrigações decorrentes do licenciamento ambiental da Vila Estrutural passaram a ser de responsabilidade exclusiva da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF) a partir do momento que promoveu doação ao Distrito Federal de 7.078 (sete mil e setenta oito) imóveis localizados na área de regularização. Para mais, suscitou a impossibilidade de revisão judicial do mérito do ato administrativo, e que o Ministério Público, por meio da ACP, teria se imiscuído na esfera de funções do órgão ambiental licenciante. Ao final, afirmou que buscou atender todas as diretrizes e condições estabelecidas nas licenças, mas que se viu impedida, por depender de outros entes da Administração Pública – reiterou na contestação os entraves expostos em sua manifestação prévia.

O Distrito Federal e o IBRAM apresentaram contestação conjunta em 18/03/2016. Em primeiro lugar, argumentaram a ocorrência de dano à ordem pública e social na hipótese de remoção do grande contingente humano que reside nos limites do PNB, destacando, novamente, o histórico de forte resistência da comunidade. Ressaltaram que o Poder Público estaria agindo e obtendo avanços no processo de regularização da Vila Estrutural. No entanto, o Governo não possuiria, no momento, os recursos financeiros necessários para empreender todas as ações reclamadas na ACP.

Em segundo lugar, alegaram que compete exclusivamente ao Poder Público eleger as suas políticas públicas prioritárias, de acordo com a política administrativa que institui o planejamento ambiental, conforme julgar mais conveniente. Não caberia intervenção do Poder Judiciário nesse processo, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

Em terceiro lugar, suscitaram a inexistência de omissão do Poder Público. *In verbis*, “a Cidade Estrutural tornou-se um modelo de ação de regularização ambiental, urbanística e fundiária”. O licenciamento ambiental teria ocorrido em respeito aos critérios rigorosos da Resolução nº 237 do CONAMA, com a participação efetiva de todos os órgãos envolvidos. Embora não se tenha alcançado o “estado de coisas ideal”, as medidas adequadas ao procedimento de regularização estão sendo adotadas pelos responsáveis. No ponto, os réus destacam que as condicionantes ambientais não são estanques: poderiam e deveriam ser revistas sempre que necessário, especialmente no caso concreto, tendo em conta que sua execução prática esbarrou em dificuldades reais, antes não previstas, que reclamam nova avaliação dentro dos limites discricionários da Administração Pública.

O DER/DF, por sua vez, apresentou contestação em 31/03/2016. A peça reiterou integralmente os termos de sua manifestação prévia.

Sentença de mérito sobreveio em 03/04/2017. Em primeiro plano, a decisão rejeitou a preliminar de ilegitimidade passiva da TERRACAP. Isso porque, segundo entende, o objeto da ação é tão somente a implementação das condicionantes de licenciamento do empreendimento, que a empresa pública se responsabilizou por. Dessa forma, a discussão sobre a propriedade do imóvel sobre o qual o projeto irá se desenvolver seria irrelevante.

Em segundo plano, o Juízo concluiu que as obrigações reclamadas foram estabelecidas em ato emanado por autoridade administrativa competente (o IBRAM); são consentâneos para com as regras legais e constitucionais pertinentes (especialmente a resolução do CONAMA); e não vêm sendo cumpridas pelos órgãos administrativos responsáveis, o que atrai a necessidade de correção judicial da omissão ilegal (não havendo confusão entre os poderes). Salientou que o lapso temporal já transcorrido à época era mais que suficiente para que os órgãos responsáveis lograssem avanços concretos sobre as medidas, que desde o início do processo de regularização eram tidas como urgentes. Nesse mesmo sentido, consignou que as ações a serem implementadas deverão ser precedidas de especial prudência e cuidados sociais.

Por fim, e em terceiro plano, não conheceu do pedido de dano moral coletivo, pois “formulado genericamente”.

As condenações impostas seguem esquematizadas:

Tabela 5. Condenações impostas em sentença.			
Condição:	Condenação:	Responsáveis:	Prazo e multa:
N/A	Cumprimento integral das <u>condicionantes</u> impostas no ato de licenciamento, <u>especialmente</u> as condicionantes dos itens 11, 12, 21, 22, 23 e 27 da LI, com celeridade e observando-se os prazos abaixo descritos;	TERRACAP e Distrito Federal	N/A
Nº 27	Desativação integral e plena recuperação ambiental do traçado da DF-097, com a remoção da pavimentação asfáltica, lixos e entulhos ali encontrados;	Distrito Federal e DER/DF	90 (noventa) dias, sob pena de multa de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) por mês de descumprimento.
Nº 11	Cercamento da ARIE da Vila Estrutural, da ARIE do Córrego Cabeceira do Valo e do Parque Urbano Vila Estrutural;	Distrito Federal e TERRACAP	6 (seis) meses, sob pena de multa de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por mês de descumprimento.
Nº 21	Promoção da recuperação ambiental e manutenção da Unidades de Conservação das ARIEs da Vila Estrutural e do Córrego Cabeceira do Valo, bem como da faixa de tamponamento de 300m (trezentos metros) desde os limites do Parque Nacional de Brasília;	Distrito Federal e TERRACAP	90 (noventa) dias, a partir da data da remoção, sob pena de multa de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por mês de descumprimento.
Nº 22	Apresentação de plano para a remoção das ocupações ilegais na área de tamponamento;	Distrito Federal e TERRACAP	120 (cento e vinte) dias, sob pena de multa de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por mês de descumprimento.

Nº 22	Operações de remoção. As diligências de remoção deverão ser realizadas com prudência, sendo acompanhadas por conselhos tutelares e demais órgãos de assistência social e amparo a crianças, adolescentes, pessoas idosas e doentes;	Distrito Federal e TERRACAP	6 (seis) meses, a partir da apresentação do plano, sob pena de multa de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) por mês de descumprimento.
Nº 23	Cercamento da área de tamponamento e promoção de sua recuperação ambiental;	Distrito Federal e TERRACAP	90 (noventa) dias, a partir da remoção, sob pena de multa R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por mês de descumprimento.
N/A	Obrigação de exercer o poder de polícia sobre o parcelamento urbano da Vila Estrutural.	IBRAM	N/A

Em 02/05/2017, a TERRACAP apelou da r. sentença, reiterando integralmente os argumentos de sua contestação e insurgindo-se contra os valores atribuídos às multas previstas na sentença. Ainda, requereu a concessão de efeito suspensivo ao recurso, alegando inexistir “*plausibilidade e verossimilhança do direito do apelado*” e invocando o art. 1.012, § 4º, do CPC.

Nada obstante, em 20/04/2018, também a TERRACAP juntou petição pugnando pela realização de audiência de conciliação. Designada para o dia 11/04/2019, essa não foi realizada, em razão da impossibilidade de intimação dos ocupantes da região.

Remetido o processo, a 2ª Turma do TJDFT conheceu e desproveu o recurso, por unanimidade de votos. *A uma*, porque a doação de imóveis realizada pela TERRACAP ao Distrito Federal não tem o condão de eximi-la de suas atribuições legais, tendo em vista que, mesmo não sendo proprietária de parte das unidades imobiliárias da gleba a ser regularizada, remanesce a ela a competência para implantar a infraestrutura relacionada ao parcelamento urbano em questão. *A duas*, porque, não havendo discussão sobre a legalidade do procedimento de licenciamento ambiental, as condicionantes ambientais estabelecidas pelo ente competente deveriam ser tempestivamente cumpridas.

Após a oposição de embargos de declaração, então rejeitados, a TERRACAP interpôs recurso especial. Em suas razões, sustentou que o acórdão recorrido violou os arts. 489, §1º, inciso IV e 1.022 do CPC. Argumentou que, ao se entender que a TERRACAP é parte legítima para figurar no polo passivo da lide, o julgado não enfrentou as teses por ela deduzidas, bem como não esclareceu quais seriam os limites de sua responsabilidade, definida nos art. 2º da Lei nº 5.861/73 e art. 1º e incisos da Lei nº 4.586/2011, quanto ao cumprimento de condicionantes previstas na LI.

O Presidente do TJDFT, no entanto, negou seguimento ao Especial, “*por não se encontrar caracterizada a violação dos dispositivos mencionados quando a corte de origem julga integralmente a lide*” e a soluciona de maneira clara e amplamente fundamentada.

Nesse ínterim, o Distrito Federal, o IBRAM e o DER/DF interpuseram recurso especial. Em suas razões, alegam que o acórdão recorrido incorreu em negativa de prestação jurisdicional, violando o art. 3º do CPC, ao não conhecer da remessa oficial da sentença que julgou parcialmente procedente o pedido deduzido na ACP. Salientam, ademais, para sustentar a interposição do recurso com base em dissídio jurisprudencial, que o acórdão recorrido se dissociou da jurisprudência pacífica do STJ, assentada, em especial, no julgamento do REsp nº 905.771/CE, no qual “*restou afastada a tese de preclusão lógica na hipótese em que a Fazenda Pública não apresenta apelação contra sentença que lhe foi desfavorável*”¹⁸⁴.

Esse REsp foi admitido em 04/08/2021. Já a TERRACAP, em 29/07/2021, agravou da decisão que inadmitiu seu recurso. O processo foi remetido ao STJ em 16/10/2021 e aguarda exame de admissibilidade.

III.4. O PERFIL DO LITÍGIO DA VILA ESTRUTURAL

Podemos afirmar que, depois de uma luta de quase cinco décadas, a população local conseguiu que o Estado reconhecesse a condição de cidade – ou melhor, de região administrativa – da Vila Estrutural. Os entraves relacionados ao licenciamento ambiental, no entanto, impedem o prosseguimento dos processos necessários. Nascido em um contexto de violação institucional, o problema fomenta a manutenção perpétua da situação de irregularidade da região, atingindo subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes: *a*

¹⁸⁴ STJ, REsp nº 905771/CE, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Data de de Julgamento: 29/06/2010, Corte Especial, DJe de 19/08/2010.

uma, permite o caos social; *a duas*, impede a preservação dos ecossistemas naturais afetados – e essas são apenas as consequências aparentes.

Esse cenário já permite qualificar o conflito como irradiado, de acordo com a categorização proposta por EDILSON VITORELLI, já que marcado por uma variedade de interesses em jogo – da mais alta relevância e importância no nosso ordenamento constitucional – e por uma conflituosidade interna elevada.

No mesmo sentido, podemos afirmar que o descumprimento continuado das condicionantes do processo de licenciamento ambiental da Vila Estrutural é um problema estrutural. Decorrente da inércia do empreendedor habilitado – empresa estatal –, de entes da administração pública e do órgão fiscalizador, exige uma mudança de comportamento desses agentes – mais especificamente, uma alteração de seu comportamento omissivo. Não se trata, no entanto, de uma situação em que se opõe um comportamento lícito a outro ilícito, mas sim de um conflito de interesses gerado no interior dos limites de legalidade estabelecidos pelo ordenamento jurídico. No caso, como veremos, as duas características típicas de um problema estrutural estão presentes.

A possibilidade de revisão judicial do mérito das condicionantes torna o problema essencialmente complexo. Diante da previsão de remoção das ocupações ilegais na área de tamponamento, por exemplo, o Judiciário teria um leque de determinações possíveis, especialmente em relação à forma e a estabilidade dessa decisão, tendo em conta a incerteza decorrente dos efeitos de uma operação dessa natureza¹⁸⁵. O mesmo cenário se afigura para a condicionante de desativação da DF-097: o volume do material instrutório necessário para a apreensão das informações adequadas à compreensão do “mundo real” já revela a complexidade dessa questão.

Destaca-se ainda a multiplicidade de interesses que se interrelacionam sobre todo esse processo e quanto a cada uma das condicionantes – moradores, ambientalistas, Estado, contribuintes, administração do PNB, especialistas nas matérias envolvidas e interessados na solução dada ao problema etc. Há a formação de diversos núcleos de posições e opiniões não

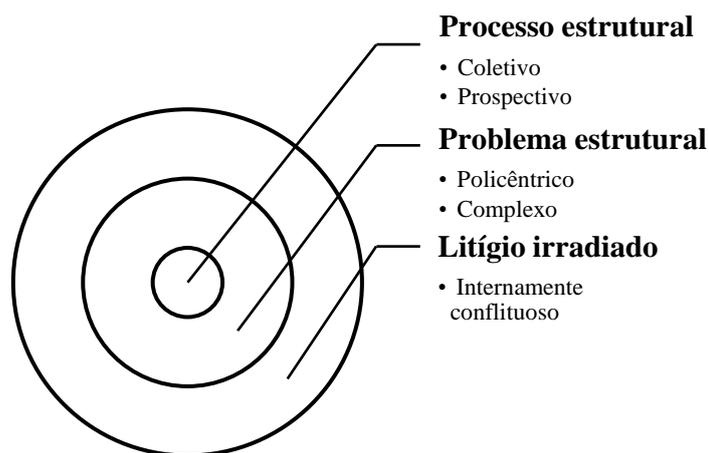
¹⁸⁵ A Companhia de Desenvolvimento Habitacional (Codhab), responsável pela regularização e urbanização das áreas de interesse social no Distrito Federal, desenvolveu o projeto de um edifício de moradia como solução de realojamento das famílias. Esse projeto prevê quatro lajes sobrepostas estendidas ao longo de 3,2 quilômetros com cerca de 2400 unidades habitacionais. A área entregue às famílias seria bruta para que cada uma pudesse construir a sua moradia na laje. **Essa proposta, no entanto, não é aceita pela comunidade porque ela implica em desfazer vínculos comunitários que vêm sendo construídos há décadas entre os moradores.**

somente quanto ao objeto-fim, mas quanto a cada um de seus meios: o posicionamento do DER/DF quanto à desativação da via DF-097, por exemplo, não é assente – a necessidade da medida permanece em constante disputa por órgãos igualmente competentes. O problema é policêntrico, pois contempla interesses concorrentes e a sua solução está evidentemente interligada.

Nada obstante, muito embora a fase executória ainda não tenha sido iniciada, já é possível vislumbrar o procedimento típico de um processo estrutural no caso: (i) iniciado com uma petição inicial devidamente instruída, firma a necessidade de adoção de todas as obrigações de fazer e não fazer decorrentes do licenciamento ambiental da Vila Estrutural, nos respectivos prazos de validade, para que se permita o seguimento do processo de regularização; (ii) a fase instrutória é acompanhada de inúmeras análises, informações e manifestações técnicas dos mais diferentes órgãos públicos; (iii) procedente, a sentença define em detalhes tempo, modo e grau de “reestruturação”. É, pois, programático e prospectivo.

Verificamos, por fim, que o processo é coletivo, iniciado pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (um típico exemplo de *repeat player*). E apesar de ainda não ter gerado efeitos concretos, o seu potencial de mudança social é expresso.

Poderíamos ilustrar o perfil desse litígio da seguinte forma:



Assentada essa premissa –o processo é estrutural –, passamos a observar as técnicas de participação utilizadas no caso concreto.

IV. INSTRUMENTOS CONCRETOS DE PARTICIPAÇÃO DIALÓGICA EM PROVIMENTOS ESTRUTURAIS

*A luta civilizatória é no sentido do vetor **emancipação**. Em nível macro, ou se politiza para se juridicizar ou retrocedermos à barbárie. Em nível micro, ou se bilateraliza e se controla a decisão jurisdicional ou se instaura o mais intolerável dos arbítrios¹⁸⁶.*

IV.1. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CASO CONCRETO: INTERVENÇÃO DIRETA E *AMICUS CURIAE*

No caso, o Juízo da Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal propôs dois mecanismos assecuratórios de participação popular: (1) inicialmente, determinou que o MPDFT emendasse a inicial, de modo a indicar e qualificar todos os particulares que estariam expostos à remoção, incluindo-lhes no polo passivo da ação civil pública e promovendo sua respectiva citação – uma espécie de intervenção direta; (2) posteriormente, após a revogação dessa decisão pela instância revisora, determinou a intimação de uma associação de moradores da região para atuar no processo na condição de *amicus curiae* – uma espécie de participação por representação.

Entendemos que a manifestação pessoal dos indivíduos afetados por um problema permite que os interesses desses sejam postos no processo da forma mais fidedigna possível. Dessa maneira, na linha do que ensina o professor SÉRGIO ARENHART¹⁸⁷, não há filtro que omita ou distorça os desejos dos interessados, o que confere maior legitimidade à atuação jurisdicional e oferece um amparo claro para o exercício democrático do poder estatal¹⁸⁸.

Esse modelo de intervenção deve ser incentivado sempre que se mostrar viável, considerando a sua aptidão para a construção de soluções consensuais coletivas com eficácia social ampla. Nesse sentido, SOFIA TEMER entende que oportunizar a participação direta do

¹⁸⁶ PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Revisitando o direito, o poder, a justiça e o processo: reflexões de um jurista trafega na contramão**. Salvador: Editora JusPodivm, 2013.

¹⁸⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. IN: JOBIM, Marco Félix. ARENHART, Sérgio Cruz (coords.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2019.

¹⁸⁸ Em contraponto, para Vitorelli, é falaciosa a ideia de que participação gera maior satisfação e, portanto, menor probabilidade de recursos. Em verdade, “a visão de que alguém se sente empoderado e participante da democracia por estar envolvido em um processo judicial é uma idealização que existe apenas na mente dos juristas. A maioria das pessoas comuns “tem horror a processos judiciais acima de qualquer outra coisa menos grave que a doença ou a morte”. IN: VITORELLI, *op. cit.*, 2015, pág. 205.

membro de grupo no processo coletivo é fomentar a qualidade do debate e a riqueza de soluções mais criativas e consentâneas com as realidades e necessidades do grupo¹⁸⁹.

Esse modelo só é viável, no entanto, em duas hipóteses: (i) quando são poucas as pessoas afetadas ou são poucos os grupos que têm interesse direto no problema; (ii) ou quando as questões tratadas versam exclusivamente sobre questões de direito¹⁹⁰. Em cenários assim, a intervenção direta é mais adequada do que a representação por entes extraordinários.

Essas duas hipóteses, no entanto, são incompatíveis com a essência dos problemas estruturais – tipicamente policêntricos e complexos –, o que já evidencia a impropriedade de eventual intervenção direta no caso concreto.

Destacamos que, quando não existe essa incompatibilidade, a participação direta pode ser viabilizada por outros meios além de citações individuais. A formação de um litisconsórcio, por exemplo, também permite que os envolvidos apresentem seus argumentos e exponham seus pontos de vista no processo, mas, com essa possibilidade, em um único ato¹⁹¹.

Em uma outra linha, essa mais moderna de gestão processual, o art. 69, §3º do CPC prevê a possibilidade de atos concertados entre juízes cooperantes, permitindo a reunião de processos para o julgamento coletivo de casos repetitivos e que debatam um mesmo problema¹⁹².

No entanto, quando retomamos o olhar para os processos estruturais, a participação direta é inviabilizada por problemas práticos – o tumulto processual que seria ocasionado – e por questões teóricas – interesses metaindividuais despersonalizados não se submetem a ferramentas desse porte¹⁹³.

¹⁸⁹ TEMER, Sofia. **Participação no processo civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação**. Salvador: Editora Juspodvm, 2020, pág. 04.

¹⁹⁰ ARENHART, *op. cit.*

Novamente em contraponto, Vitorelli afirma que a participação direta do indivíduo só seria cabível em duas situações: se o indivíduo tiver informação privilegiada que seja importante para o deslinde da ação ou se o processo trazer algum risco de erro excepcional que justifique o alto custo da participação individual. IN: VITORELLI, *op. cit.*, 2015.

¹⁹¹ ARENHART, *op. cit.*

¹⁹² “Ainda que o pedido, a causa de pedir ou a relação jurídica base sejam diversos e não haja risco de decisões contraditórias – mas apenas divergentes –, é possível a reunião de demandas para julgamento simultâneo ou para a prática conjunta de atos processuais com fundamento no art. 69, § 2º do CPC, que autoriza a criação de novas técnicas para concretização do princípio da eficiência”. IN: FERREIRA, Gabriela Macedo. O ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro. **Civil Procedure Review**, vol. 10, set./dez. 2019, pág. 40.

¹⁹³ ARENHART, *op. cit.*

No caso concreto, de acordo com as estimativas mais recentes, a zona tampão do PNB é ocupada por mais de 15 mil pessoas. Conceber uma relação processual com essa quantidade de partícipes, tendo esses o direito de intervir a todo tempo, significaria gestar a condução de um processo impossível. Frise-se que esse impedimento, *per si*, não implica em violação da garantia constitucional ao contraditório, que deve ser exercido nos limites em que contribui para a realização do direito material e em uma análise sistêmica¹⁹⁴.

Superada essa questão, outra se impõe imediatamente: como trazer maior correspondência entre aquilo que se decide no processo estrutural coletivo e o desejo do corpo social?

Na linha da segunda determinação do Juízo de origem, a representação pela figura do *amicus curiae* constitui uma alternativa válida – não única – para essa pergunta. Esse instituto corresponde a um importante veículo de “pessoalização” de certos interesses e de certas posições no processo, como “uma poderosa via de manifestação política”¹⁹⁵. E embora não esteja regulado pelas leis processuais nacionais que tratam de processos coletivos, não há dúvida de sua utilidade para os provimentos estruturais.

Sua introdução sistemática no ordenamento brasileiro é concretizada com a Lei nº 9.868/99, que disciplinou o procedimento das ações diretas de inconstitucionalidade e das ações declaratórias de constitucionalidade no STF¹⁹⁶. A figura do “amigo da corte” se desenvolveu no direito norte-americano e lá encontrou fundamento na necessidade de manifestação de terceiros quando o caso possuir um potencial de alcance amplo da sociedade, mesmo em processos cuja demanda seja limitada individualmente¹⁹⁷.

Sua admissão na jurisdição constitucional decorre, justamente, da ideia de ampliação dos intérpretes da constituição, tratada anteriormente. Nesse sentido, CHRISTINE OLIVEIRA

¹⁹⁴ VITORELLI, *op. cit.*, 2015, pág. 212.

¹⁹⁵ CABRAL, *op. cit.* pág. 113.

¹⁹⁶ “A intervenção de *amicus curiae* no controle concentrado de atos normativos primários destina-se a pluralizar e a legitimar social e democraticamente o debate constitucional, com o aporte de argumentos e pontos de vista diferenciados, bem como de informações fáticas e dados técnicos relevantes à solução da controvérsia jurídica e, inclusive, de novas alternativas de interpretação da Carta Constitucional, o que se mostra salutar diante da causa de pedir aberta das ações diretas”. IN: STF, **ADIn 4.832/DF**, Rel. Min. Rosa Weber, julgamento em 28.01.2013, DJe de 05.02.2013.

¹⁹⁷ CABRAL, *op. cit.*

PETER DA SILVA e ANDRÉ PIRES GONTIJO aduzem que o amigo da corte representa, atualmente, um “embrião” que pode florescer e se tornar um forte e saudável “fruto” da sociedade aberta¹⁹⁸.

Fiscal institucional da lei, o *amicus curiae* é utilizado para aprimorar qualitativamente as decisões proferidas pelo Poder Judiciário, contribuindo na produção de soluções mais rentes ao clamor social¹⁹⁹. Formalmente, a sua atuação tem natureza de parecer técnico, sendo atípico da fase instrutória – similar ao que ocorre quando nomeado um perito no processo, mas, diferente deste, não visa o desvelamento do conteúdo fático da prova²⁰⁰. Ainda sob o ponto de vista de seu objetivo, a intervenção dos *amici curiae* acalenta uma preocupação com a defesa de uma tese institucional, quando se tratar de pessoa jurídica, ou, ao menos, a tese já conhecida e defendida pela pessoa física que ocupar esse *múnus* público²⁰¹.

As faculdades atribuídas ao *amici curiae* tem relação direta com o grau de interesse na defesa de direitos institucionais que motive sua intervenção, cabendo ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, delimitar os poderes do sujeito. Geralmente, pode este intervir no processo para: (a) apresentar informações e memoriais; (b) interpor determinados recursos ou requerer suspensão de segurança; e, ainda (c) ofertar sustentação oral²⁰².

Entendemos que essas formas de atuação devem ser pautadas pela função precípua do instituto: apresentar esclarecimentos e informações técnicas. Embora não haja impedimento legal quanto à defesa de interesses e de posicionamentos de grupos específicos pelo *amicus curiae*²⁰³, seu papel não se confunde com a do terceiro interveniente na relação processual, tampouco com a do assistente, pois não possui legitimidade processual imediata na demanda.

¹⁹⁸ Nesse sentido, “as potências públicas e pluralistas integrantes da sociedade aberta de intérpretes não devem apenas reivindicar a concretização da garantia institucional do *amicus curiae*, mas devem zelar pela preservação do instituto, atuando de forma combativa e opinativa nos assuntos de interesse público de toda a sociedade”. IN: GONTIJO, André Pires; SILVA, Christine Oliveira Peter. “O papel do *amicus curiae* no processo constitucional: a comparação com o decision-making como elemento de construção do processo constitucional no âmbito do Supremo Tribunal Federal”. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 64, jul./set., 2008, pág. 23.

¹⁹⁹ “Although parties have an interest in the admission of *amici curiae* who support their case, their true purpose is to improve the decision of the court and allow for a certain form of participation”. IN: KERN, Christoph. The role of the Supreme Court. **RePro**, vol. 228, 2014, pág. 37.

²⁰⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil e processo conhecimento. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2014. v. 1.

²⁰¹ SOARES; Marcelo Negri; WINKLER, Camila Gentil. *Amicus curiae* no Brasil: um terceiro necessário. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, vol. 10, jan./fev., 2015.

²⁰² SOARES; WINKLER, *op. cit.*

²⁰³ Nas palavras de Damares Medina, “o *amicus curiae* é um terceiro que intervém no processo de tomada de decisão judicial, frequentemente, em defesa dos interesses de grupos por ele representados, oferecendo informações acerca da questão jurídica controversa, bem como novas alternativas interpretativas.” IN: MEDINA, Damares. ***Amicus curiae: amigo da corte ou amigo da parte***. São Paulo: Saraiva, 2010. A doutrina diverge nesse

Não é que o amigo da corte não exerça a defesa de direitos – além de representar os interesses de um grupo, persegue um interesse próprio em fazer prevalecer a sua tese –, mas tal ocorrência deve ser consciente de seu papel no enriquecimento do debate jurídico. É por esse motivo que DIDIER JR. afirma que o amigo da corte não se confunde com a figura de um assistente litisconsorcial²⁰⁴.

Importa destacar ainda que, nos termos do art. 138 do CPC, são dois os requisitos de admissibilidade de *amicus curiae*: (i) a relevância da matéria, a especificidade do objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia; e (ii) a representatividade do postulante. Além dos requisitos do art. 138 do CPC, a jurisprudência do STJ condiciona a participação de *amicus curiae* em processos subjetivos às hipóteses em que a multiplicidade de demandas similares demonstrar a generalização da decisão a ser proferida²⁰⁵.

Nesse ponto, duas observações são especialmente: a representatividade não se relaciona com o interesse processual, mas sim com a autoridade da pessoa ou do órgão para falar em nome de uma parcela significativa da sociedade; por sua vez, a relevância da matéria reside no interesse jurídico coletivo, ou seja, na extrapolação da esfera jurídica das partes. A relevância da matéria pode até se confundir com o próprio interesse jurídico do *amicus curiae*, mas seu fundamento está na transcendência da questão *sub judice*²⁰⁶.

No caso concreto, embora a importância do instituto tenha sido percebida e levantada pelo Ministério Público e pelo Juízo em dois momentos distintos, duas constatações se sobrepõem.

ponto. Marcelo Miranda Caetano, por exemplo, entende que o *amicus curiae* deve agir em prol exclusivo da sociedade. Assim, “mesmo aceito a ingressar no processo, o *amicus curiae* deve se limitar ao seu real papel, sem pretender transmutar a natureza e competência processual e tampouco gozar direitos que lhe são estranhos, como o de ser considerado parte ou litisconsorte processual para todos os fins, ainda que possa opor embargos e recorrer de decisão sobre incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 138, § 1º e 3º, CPC)”. IN: CAETANO, Marcelo Miranda. A sistematização do *amicus curiae* no Novo Código de Processo Civil Brasileiro. IN: FREIRE, Alexandre; MACÊDO, Lucas Buriel; PEIXOTO, Ravi. (coords.). **Novo CPC – doutrina selecionada: parte geral**. Salvador: JusPodivm, 2016. pág. 2000.

²⁰⁴ DIDIER JR., *op. cit.*, pág. 428.

O ponto é verdadeiramente controvertido. Antônio do Passo Cabral, por exemplo, diverge dessa concepção. In verbis, “intervir tem raiz latina (*inter venire*) e significa entrar no meio. Assim, toda vez que alguém ingressar em processo pendente, tal conduta reputar-se-á interventiva. Entendemos que, diante do conceito de terceiro e da etimologia da palavra intervenção, deve ser considerada a manifestação do *amicus curiae* como intervenção de terceiros”. No mesmo sentido, Athos Gusmão Carneiro situa a intervenção do *amicus* como uma forma extraordinária ou atípica de intervenção de terceiros, com qualidades específicas, que, por esse motivo, exigiriam uma demonstração clara quanto à solução da lide. IN: CABRAL, *op. cit.*, pág. 118; CARNEIRO, Athos Gusmão. **Intervenção de terceiros**. São Paulo: Saraiva, 2010. pág. 111.

²⁰⁵ STJ, Ag 1.245.379/RS, REsp 1.023.053/RS, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, julgamento em 23.11.2011, DJe de 19.11.2010.

²⁰⁶ SOARES; WINKLER, *op. cit.*

Em primeiro lugar, a pretendida intervenção da associação de moradores da Cidade Estrutural no processo mais se identifica com uma tentativa de inclusão dessa coletividade no polo passivo da ação civil pública, do que, de fato, com a atuação técnica que espera de um *amicus curiae*. Isso porque, nesse caso, os interesses se interligam de maneira indissociável. A associação não pode ser amiga da corte, sequer *amiga da parte*, porque, em última instância, ela seria parte. Esse pano de fundo revela a inadequação técnica da decretação dessa medida.

Em segundo lugar, a associação jamais compareceu no processo, embora tenha sido intimada. Não houve nenhuma outra tentativa de abertura à sociedade civil no caso.

Todo esse cenário de impropriedades parece se assemelhar àquele levantado por STEPHEN YEAZELL, que, ao observar o Judiciário norte-americano e a inserção dos processos de ordem estrutural nesse sistema, identificou que a simples emissão de ordens e o estabelecimento de objetivos genéricos ao administrador – público ou privado – poderiam gerar a ineficácia das decisões estruturais. Em verdade, a eficácia dessas decisões estaria condicionada ao envolvimento do juiz com a causa – ou mais especificamente com o cotidiano da(s) instituição(ões) afetadas e dos indivíduos atingidos: é necessário que o juiz e as partes se aprofundem no conhecimento da instituição, de seu funcionamento, de seus problemas, limites e possibilidades²⁰⁷.

Nesse sentido, de acordo com MARGO SCHLANGER, o sucesso das iniciativas de caráter estrutural depende da abertura às ações e aos recursos de vários grupos e de vários atores sociais²⁰⁸. É por esse motivo que passamos a identificar outros instrumentos dialógicos, reconhecidos a nível nacional e internacional, que, se aplicados, serviriam às necessidades do caso concreto.

IV.2. O MODELO PROCESSUAL IDEAL: *TOWN MEETING*

Inspirado pelas premissas acima, YEAZELL concebe o *town meeting* como um modelo de gestão processual ideal para os litígios estruturais, cuja estrutura teria o condão de superar a

²⁰⁷ YEAZELL, Stephen. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. *UCLA Law Review*, v. 25, 1977.

²⁰⁸ SCHLANGER, M. Beyond the hero judge: institutional reform litigation as litigation. *Michigan Law Review*, v. 97, n. 6, 1999.

carência de legitimidade democrática do Poder Judiciário e atender as necessidades típicas desse tipo de conflito²⁰⁹.

No *town meeting*, o juiz assume uma postura de coordenador do processo – um perfil que JUDITH RESNICK identificaria como *managerial judge*²¹⁰. De forma proativa, o magistrado delimita questões relevantes e influencia a produção de provas no caso concreto, fomentando eventos de diálogo ampliado com a sociedade impactada. Esse modelo engloba inúmeros recursos, como a realização de mesas de diálogo²¹¹, audiências públicas, inspeções *in loco*, pesquisas quantitativas e qualitativas com os integrantes da sociedade etc. Assim, a partir da participação direta e informal de uma ampla gama de interessados, busca-se favorecer a manifestação dos diferentes subgrupos sociais atingidos, sopesando os interesses de cada um deles²¹².

Por essa descrição inicial, já podemos perceber que, *a uma*, o *town meeting* lida diretamente com duas dificuldades decorrentes do policentrismo: a quantidade de pessoas impactadas e a diversidade de situações fáticas nas quais elas se encontram. Isso porque o modelo exige mecanismos de escuta direta dos grupos impactados, especialmente aqueles que porventura estejam descontentes com a medida que se pretende aplicar²¹³.

Essa participação parte da ideia de despolarização do processo coletivo nos litígios irradiados. Embora as posições centrais do debate, inicialmente, pareçam limitadas às partes formalmente representadas no processo, enquanto os demais integrantes da sociedade de interessados ocupam posição periférica, o *town meeting* promove a desconstrução progressiva

²⁰⁹ YEAZELL, *op. cit.*

²¹⁰ RESNICK, *op. cit.*

²¹¹ “Ao resolver a causa “*Verbitsky*”, entre outras questões, a CSJN obrigou os Poderes Executivo e Legislativo da Província de Buenos Aires a adequar sua legislação processual penal em matéria de prisão preventiva e libertação, assim como sua legislação de execução penal e prisional, para que comunguem com os padrões constitucionais e internacionais [...] As dificuldades para implementar essa decisão eram evidentes, já que envolviam modificações verdadeiramente estruturais que requeriam a colaboração dos distintos departamentos de Estado da Província de Buenos Aires. Consciente de tudo isso, a CSJN contornou a dificuldade procedimental sem agravar a dificuldade política, ao ordenar ao Poder Executivo local que, por intermédio do seu Ministério de Justiça, “organizasse a convocação de uma Mesa de Diálogo para a qual convidaria a autora e o restante das organizações atuantes na condição de *amicus curiae*, sem prejuízo de integra-la com outros setores da sociedade civil que poderiam aportar ideias e soluções e que em um âmbito de discussão facilitada permitisse chegar a soluções consensuais e sustentáveis”. Igualmente, requereu o aumento de informes periódicos, a cada 60 dias, dos avanços obtidos nas referidas mesas de diálogo”. IN: VERBIC, Francisco. Execução de sentenças em litígios de reforma estrutural na República Argentina: dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia dessas decisões. **Revista de Processo**, vol. 305, jul. 2020, pág. 8

²¹² SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais**. UFRN – Dissertação (Mestrado em Direito), 2021.

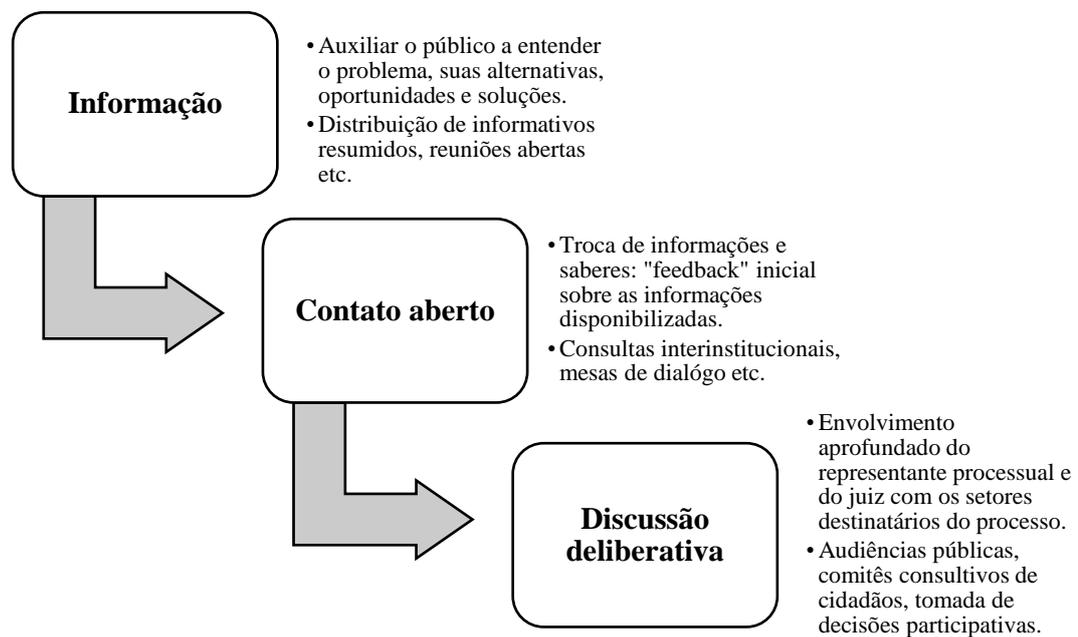
²¹³ VITORELLI, *op. cit.*, 2015

dessa distância entre o *centro* e a *periferia*. Prioriza-se a escuta de uma sociedade de interessados, com o objetivo de avançar na resolução de um problema complexo e conflituoso²¹⁴.

A *duas*, o modelo permite que os fatos sejam frequentemente reexaminados, considerando que os litígios estruturais são, por natureza, mutáveis. Assim, por exemplo, as audiências e os eventos, se realizados em uma frequência razoável, servem para registrar insatisfações, verificar se a solução pretendida/adotada é/permanece viável, apontar falhas nas propostas ou indicar alternativas²¹⁵.

Por esses motivos, inclusive, VITORELLI afirma que o *town meeting* não é apenas um recurso de legitimidade e participação democrática no processo: é, acima de tudo, uma necessidade decorrente do perfil do conflito a ser decidido²¹⁶. Dessa maneira, “se os tribunais precisam agir como legisladores, é certo que eles devem fazê-lo de modo efetivo”²¹⁷.

Em uma perspectiva operacional, poderíamos visualizar o *town meeting* em três etapas:



Elaboração própria.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ “O juiz usa sua posição central no processo para lançar influência muito além dos limites imediatos do caso que está diante dele, avaliando o impacto dos resultados de dentro do tribunal na distribuição de influência fora dele”. Tradução livre de trecho do texto: DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. In: **Virginia Law Review**, vol. 65, n. 1, 1979, pág. 56.

²¹⁶ VITORELLI, *op. cit.*, 2015.

²¹⁷ YEAZELL, *op. cit.*, pág. 260

O modelo encontra correspondência na condução do caso BEATRIZ SILVIA MENDOZA Y OTROS VS. ESTADO NACIONAL Y OTROS²¹⁸ na Argentina. A ação, proposta em 2002, foi movida por um grupo de dezessete vizinhos contra o Estado e as quarenta e quatro empresas que desenvolviam atividades econômicas na bacia Matanza-Riachuelo, situada nos arredores de Buenos Aires. A causa tratava da contaminação ambiental da região e da consequente necessidade de recomposição da área.

Para a construção de uma decisão para o caso, a Corte Suprema de Justiça da Argentina (CSJN) adotou um sistema de *accountability* vertical: primeiro, com audiências públicas, em um procedimento dialógico que envolveu a *Defensoría del Pueblo*, diversas organizações da sociedade civil e mais de 3.500 fábricas que estavam instaladas na região; em discussões deliberativas, com a participação da Universidade de Buenos Aires (UBA) e de cientistas na qualidade de *amicus curiae*, com manifestações específicas quanto à viabilidade do plano de recuperação apresentado pelas rés; e na fase executiva, a criação de uma organização governamental, a *Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo* (ACUMAR), para regulamentar e controlar atividades na região da bacia hidrográfica mencionada²¹⁹.

No caso concreto, o modelo dialógico não implicaria apenas em ouvir os moradores da Vila Estrutural, ou conhecer os impactos do confronto da ocupação com o Parque Nacional de Brasil, nem de receber informações técnicas sobre a irregularidade da rodovia. Seria necessário ouvir todos os atores não apenas em relação ao ilícito, mas também sobre as soluções propostas. Quem e quantas seriam as pessoas atingidas pela desativação da via DF-097? Uma proposta de restauração da via, ao invés de desativação, seria factível? A criação de zonas de tamponamento seria suficiente para garantir a preservação do PNB e das ARIEs limítrofes? Como impedir a reocupação na região? Onde seriam realocados os moradores removidos? Como garantir que a perda do sentimento de comunidade causado pela remoção não causasse um sentimento de

²¹⁸ “La Cuenca Matanza-Riachuelo tiene 64 km. de largo y 35 km. de ancho, alcanzando una superficie total de aproximadamente 2.250 km. cuadrados. Em esta región residen más de 5.000.000 de personas, lo cual representa aproximadamente um 13% de la población de toda la República Argentina. De esse número de personas, más de la mitad carecen de acceso a uns sistema de cloacas, una tercera parte carece de acceso a agua potable, y 500.000 residen em asentamientos sumamente precários sobre el margen del río. De acuerdo com relevamientos oficiales, hasta el 28 de febrero de 2011 se han empadronado 19.727 industrias radicadas em la zona. Em lo que hace a la contaminación propiamente dicha, em el curso de agua se encontraron 8.500 toneladas de hierro, 67 barcos abandonados, 17 cascos de barcos hundidos, contaminantes químicos (tales como arsénico, cadmio, plomo, mercurio, cromo y cianuro) y contaminantes orgánicos (en particular, hidrocarburos aromáticos, DDT y coliformes)”. IN: VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros três años de su implementación. In: WATANABE, Kazuo (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017, págs. 290-291.

²¹⁹ SARAIVA, *op. cit.*

revolta popular? Por que 200.000 mudas? Qual metodologia foi usada para definir essa quantidade?

Inúmeras entidades poderiam (ou deveriam) ter feito parte desse *town meeting*, a partir do qual o juiz, munido de respostas para essas perguntas, proferiria uma decisão que levasse em consideração tantas variáveis.

Olhando para a realidade brasileira, no entanto, não desconsideramos que esse modelo tem limitações de ordem prática, principalmente em relação à alta demanda do nosso Judiciário e, logicamente, ao tempo necessário para a gestão de um único processo com um procedimento tão complexo. Isso, aqui, pode significar deixar milhares de outros em segundo plano. Outro entrave é do ponto de vista técnico, já que a etapa de discussão deliberativa exige um conhecimento muitas vezes distanciado da capacidade dos agentes atingidos²²⁰.

Em vias de conclusão, observamos esses dois problemas a seguir a partir de uma perspectiva resolutiva.

IV.3. PARA POTENCIALIZAR A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO: A FIGURA DO *SPECIAL MASTER* (COMISSÁRIO)

Para causas de grande valor e complexidade, como aquelas tratadas nesse trabalho, o direito norte-americano consagra uma figura de auxílio à justiça: o *special master*²²¹. Previsto no *Federal Rules of Civil Procedure*, trata-se de um especialista – engenheiro, administrador, contador, professor universitário, magistrado aposentado, advogado etc. – indicado pelo juiz condutor de uma ação para: (i) no processo de conhecimento, orientá-lo em temas que demandam conhecimentos específicos; ou (ii) na fase executiva, monitorar a implementação das reformas impostas²²².

²²⁰ VITORELLI, *op. cit.*, 2015.

²²¹ “Esse sujeito também não é estranho ao direito brasileiro. Ele guarda muitas semelhanças com o interventor judicial previsto na Lei de Defesa da Concorrência. Sua função primária é monitorar as práticas empresariais e informar ao juízo se o cumprimento está ou não ocorrendo de modo satisfatório. Para isso, o interventor pode praticar ou ordenar que sejam praticados os atos necessários à conformação institucional; denunciar ao juiz quaisquer irregularidades que observe; e apresentar relatório mensal de suas atividades. Trata-se, portanto, de uma figura que auxilia na implementação e internalização de medidas diferidas no tempo”. VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2018, pág. 213.

²²² “Os *special masters* son nombrados por los jueces para cumplir un rol específico en un caso determinado. Pueden supervisar el discovery o desarrollar remedios en casos complejos. Los jueces pueden designarlos ad hoc,

A designação desse agente é opção do magistrado, que, mediante prévia consulta às partes, deve avaliar se a complexidade do caso pode trazer dificuldades para o julgamento ou para a execução da solução do litígio. Se os custos da nomeação forem menores que os benefícios esperados, a ferramenta é tida como uma opção viável para otimizar a prestação jurisdicional, especialmente nas perspectivas de eficácia e tempo – problema acima levantado²²³.

Embora signifique um recurso de caráter excepcional, os auxiliares são tidos como um importante recurso do Judiciário. Com suas contribuições – e partindo do pressuposto de que não há substituição ou destituição de qualquer dos poderes do juiz natural da causa, mas puro auxílio – esses agentes permitem que as tarefas cotidianas de um juiz e a condução de outros casos não sejam prejudicados pela gestão complexa de litígios igualmente complexos²²⁴.

Os poderes do nomeado devem constar do ato de designação, assim como a remuneração devida pelo trabalho realizado. Instituído, o agente assume os deveres e as obrigações próprias de um oficial do juízo, sujeitando-se aos mesmos padrões éticos impostos aos magistrados. Em qualquer caso, no entanto, o auxiliar não detém poder de império para impor medidas ou soluções: seu papel é diretivo e instrutivo²²⁵.

Na fase de conhecimento, as tarefas de um *special master* podem caminhar entre procedimentos de instrução e investigação – como a auditoria de contas – até negociações de acordos conciliatórios – inclusive sugerindo os patamares de indenizações a serem pagas e seus beneficiários. Nessa via, VIOLIN leciona que “os *special masters* são auxiliares da justiça que, em geral, têm a tarefa de reportar fatos relevantes ao juízo”²²⁶.

y posiblemente también a tiempo parcial”. IN: RESNIK, Judith. Managerial judges. **Revista de Processo**, vol. 268, jun. 2017, pág. 55.

²²³ MARTINS, Tiago do Carmo. Intervenção judicial em empresa por ato de improbidade ou lesivo. **Revista de Processo**, vol. 327, maio 2022.

²²⁴ Em “Mendoza, caso citado acima, “a Corte delegou o processo de execução de sentença ao Juízo Federal de Primeira Instância de Quilmes, a quem também facultou fixar o valor das multas diárias derivadas do não cumprimento do programa estabelecido na sentença. Três foram as razões que levaram o supremo tribunal a tomar essa decisão: (i) as dificuldades e os incidentes processuais que certamente se apresentariam durante o cumprimento dos numerosos comandos contidos no programa; (ii) a necessidade de manter a racionalidade da agenda de casos que se deve lidar; e (iii) a busca de um maior grau de imediação entre os juízes e as partes”. IN: VERBIC, Francisco. Execução de sentenças em litígios de reforma estrutural na República Argentina: dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia dessas decisões. **Revista de Processo**, vol. 305, jul. 2020, pág. 05.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ VIOLIN, *op. cit.*, pág. 212.

Na fase executiva, e aí a contribuição desses é especialmente relevante, os agentes podem ser “posicionados dentro da estrutura que se pretende reformar. Sua função é observar as práticas cotidianas, avaliar o empenho do demandado em cumprir a decisão judicial e reportar as repercussões das mudanças”²²⁷.

No Brasil, o art. 19 do já mencionado PL nº 8058/2014, que institui procedimento especial ao controle jurisdicional de políticas públicas, habilita o juiz a nomear um “comissário, pertencente ou não a Administração”, para a “implementação e acompanhamento” das medidas que sejam necessárias para cumprir com as obrigações impostas pela decisão (seja esta antecipatória ou final). Esse comissário pode ser uma pessoa física ou jurídica, que deve manter uma relação de contato contínuo com o juiz da causa. Seus honorários serão fixados pelo juiz e o seu pagamento estará a cargo do ente responsável pelo cumprimento da sentença em questão (art. 19, § 1º)²²⁸.

Rememoramos que, em litígios irradiados, é praticamente impossível que o magistrado, os legitimados e a coletividade tenham conhecimento e controle sobre todas as questões postas para análise e deliberação. Nesses, a multidisciplinariedade é fundamental para a compreensão real dos fatos e para a luta pela efetivação de direitos. No caso concreto, um comissário serviria para, pelo menos em relação ao Juízo, suprir essas lacunas e dimensionar os riscos, as possibilidades e a possível eficácia das condenações – exercício que não se verificou em nenhum momento do processo.

IV.4. PARA QUALIFICAR A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO: ASSESSORIAS TÉCNICAS INDEPENDENTES

Nesse trabalho, discutimos extensivamente a necessidade de que o grupo titular de algum direito seja inserido no núcleo decisório do litígio no qual esteja inserido ou, pelo menos, lhe seja viabilizado o acesso a esse núcleo decisório – em termos práticos, isso equivaleria a participar do *town meeting*.

²²⁷ *Ibid*, pág. 213.

²²⁸ SARAIVA, *op. cit.*

O ente representativo, como *repeat player*, é geralmente dotado de recursos capazes de posicionar na causa os interesses dessa parte hipossuficiente, impedindo que o causador de algum dano, tecnicamente habilitado, se imponha de forma unilateral.

Quando olhamos para o processo de participação popular direta, no entanto, uma nota que parece comum é a deficiência técnica e informacional por parte da sociedade titular de algum direito sobre os problemas estruturais e os respectivos efeitos sobre o seu direito. Essa deficiência de entendimentos com que esses não sejam devidamente considerados pelas instâncias judiciais, o que pode causar a exclusão da sociedade dos espaços de decisão²²⁹.

Nesse sentido, ao denunciarem a exploração da região de Conceição do Mato por empresas mineradoras e o conflito judicial dessas com os moradores da cidade, VITORELLI e JOSÉ OURISMAR BARROS assinalam que “o desequilíbrio entre as partes era evidente. A avaliação dos imóveis e dos danos sofridos (poeira, barulho, falta d’água, tremores etc.) era feita de forma unilateral, sem contraposição técnica capaz de colocar as pessoas atingidas em uma verdadeira negociação entre iguais”²³⁰. Percebeu-se, assim, a necessidade de que as pessoas atingidas estivessem assessoradas tecnicamente para fazerem frente à capacidade técnica dos empreendedores²³¹.

De fato, esse assessoramento é tido como necessário para assegurar o acesso da sociedade atingida às arenas de decisão de forma qualificada, pois, “por mais que dentre a sociedade titular dos direitos haja pessoas com formação técnica, é preciso que o assessoramento seja profissional, tal qual a outra parte certamente o tem”²³².

A ideia é que o responsável pelos danos seja obrigado a custear a contratação de uma assessoria em apoio à(s) coletividade(s) atingida(s) pelo litígio irradiado, de modo a viabilizar,

²²⁹ VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos**. Salvador: Editora JusPODIVM, 2022.

²³⁰ *Ibid*, pág. 201.

²³¹ “No Brasil, um antecedente remoto de assessoria técnica surgiu na década de 60, nos movimentos populares por moradia, em São Paulo. À época, profissionais se organizaram para auxiliar famílias de baixa renda a construir suas casas, com maior segurança. A criação do BNH – Banco Nacional de Habitação possibilitou o aumento dos financiamentos para construção de moradias populares e impulsionou o movimento popular. Essas construções eram feitas, em grande parte, pelos próprios proprietários, sem qualquer auxílio especializado, porque as famílias não possuíam condições financeiras para contratação de profissionais. Inicialmente, arquitetos se engajaram com movimentos populares, de forma pontual, para auxiliar tecnicamente os loteamentos, construções, transportes e outras questões urbanísticas no Município de São Paulo, que evoluiu para a criação de uma assessoria técnica multidisciplinar a construções populares”. IN: GARCIA, Carolina Trevilini. **Estudo das assessorias técnicas independentes como ferramenta de garantia da participação direta, informada e instrumental dos titulares do direito material no processo coletivo**. USP – Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito), 2021, pág. 74.

²³² VITORELLI; BARROS, *op. cit.*, pág. 201.

para essa(s) e sob a sua visão dos fatos, um diagnóstico e prognóstico das medidas necessárias para resposta, reparação e compensação do problema estrutural²³³.

Embora custeada pela parte hipossuficiente, a garantia de independência sobre a assessoria é essencial. Esse ente – escolhido de forma autônoma pelas pessoas, famílias e comunidade atingidas, e dotado de experiência técnica comprovada de atuação na perspectiva de direitos humanos, mobilização social e/ou metodologias participativas – deve atender apenas as demandas e necessidades da(s) coletividade(s) atingida(s) pelo litígio irradiado²³⁴.

Em um *town meeting*, essa assessoria técnica é fundamental para mobilizar, organizar e viabilizar a participação qualificada do(s) grupo(s) na concepção, elaboração, execução e acompanhamento de todos os planos, programas e ações referentes à implementação de seus direitos. No caso concreto, poderíamos imaginar a popular da Vila Estrutural assistida por uma assessoria técnica, contratada pela TERRACAP, com os fins já expostos.

²³³ A Lei Estadual de Minas Gerais nº 23.795 de 15 de janeiro de 2021, que trata dos direitos dos atingidos por barragens, reconhece o “direito à assessoria técnica independente, escolhida pelos atingidos por barragem e a ser custeada pelo empreendedor, para orientá-los no processo de reparação integral”. Esse reconhecimento veio após uma longa batalha judicial, que culminou com a contratação de assessorias técnicas para todos os municípios da bacia do Rio Doce afetados por danos decorrentes do rompimento da barragem do Fundão, a serem custeadas pelas mineradoras Samarco, Vale e BHP Billiton. “Essas entidades têm trabalhado em muitas frentes: desde a reunião em grupos de base, realização de assembleias, que aconteciam antes da pandemia, até a organização de sites, que alimentam com informações, utilização de *lives* em Instagram e reuniões *on-line*, via plataformas como *Google Meet* e *YouTube*. Também disponibilizam espaços com computadores para pessoas que não têm acesso à internet ou não sabem e não estão habituadas a lidar com computador”. IN: GARCIA, *op. cit.*, pág. 84.

²³⁴ VITORELLI; BARROS, *op. cit.*

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa se debruçou sobre o desenvolvimento e a aplicação dos processos estruturais na jurisdição brasileira. Esses, como vimos, objetivam a reorganização de um comportamento institucional, que causa, permite ou fomenta um estado de desconformidade socioeconômico, sanando violações sistêmicas sobre direitos fundamentais, de forma a evitar que os seus efeitos sejam perpetuados. Destacamos, *a uma*, a necessidade de utilização de instrumentos de participação dialógica na condução desses casos; e identificamos, *a duas*, a partir de experiências estrangeiras e nacionais, modelos e recursos que são tidos como aptos para proporcionar maior legitimidade democrática aos provimentos estruturais.

Nesse contexto, verificamos que os problemas estruturais são tipicamente caracterizados pela sua complexidade e pelo seu policentrismo, e que a sua tutela judicial deve ser concretizada em âmbito coletivo. Isso porque uma verdadeira reforma estrutural só pode ser acessada a partir de uma ação que tenha aptidão para impactar a sociedade como um todo e gerar um efeito *macro* na máquina pública. O conceito de processo estrutural-coletivo é central nessa pesquisa.

Nesse mesmo cenário, identificamos que a participação ampliada e interativa de todas as partes envolvidas no problema estrutural, incluindo autoridades, especialistas e a própria população, deve ser efetivado a partir de uma perspectiva de influência no processo civil. Nesses casos, o papel do juiz deve ser de sopesamento das ideias lançadas durante o procedimento, e não de criação de uma solução unilateral – sendo certo que o sucesso das iniciativas de caráter estrutural depende da abertura às ações e aos recursos de vários grupos e de vários atores sociais. No ponto, o conceito de sociedade aberta formulado por PETER HÄBERLE é especialmente importante.

Ao retomarmos o olhar para o caso concreto, verificamos que o litígio decorrente do descumprimento continuado das condicionantes de licenciamento ambiental da Vila Estrutural pode ser enquadrado como estrutural. Destacamos, especialmente, a necessidade de reorientação do agir das instituições corresponsáveis, que se mantinham em inação, à época de propositura da ação civil pública, por mais de 8 (oito) anos, obstando o prosseguimento do processo de regularização fundiária da região – carente de recursos básicos e marginalizada pelo restante da capital.

Em seguida, identificamos a impropriedade dos mecanismos assecuratórios de participação popular determinados por aquele Juízo. Em primeiro plano, verificamos que a

participação direta de todos os interessados é, geralmente, um meio incompatível com as características de policentrismo e complexidade dos provimentos estruturais; e que, *in casu*, essa tentativa conceberia uma relação processual impossível, dada a quantidade gigantesca de afetados pela demanda que eventualmente estariam habilitados para interferir na ação. Em segundo plano, identificamos a inadequação técnica da tentativa de inclusão da associação de moradores da Vila Estrutural como *amicus curiae*, já que afastada do papel informativo e técnico esperado desse instituto, na medida em que os interesses dessa se confundem substancialmente com os interesses da coletividade atingida.

Em face desse cenário, apresentamos o *town meeting*, técnica dialógica concebida por STEPHEN YEAZELL, como o modelo processual adequado para os litígios estruturais. Projeta-se, nesse, um procedimento comunicativo trifásico, com participação ampla da população interessada, por meio de subgrupos de representação. A ideia é que a condução do processo deve dar oportunidade para que diferentes grupos sociais afetados possam manifestar suas visões em Juízo, e isso se dá com a realização de mesas de diálogo, audiências públicas, inspeções *in loco*, pesquisas quantitativas e qualitativas com os integrantes da sociedade etc.

Por fim, apresentamos dois recursos que podem potencializar o *town meeting*. Prevista no direito norte-americano, a figura do *special master* corresponde a um especialista indicado pelo juiz para orientá-lo em temas que demandam conhecimentos específicos e/ou monitorar a implementação das reformas estruturais impostas. No Brasil, no contexto de um sistema judiciário sobrecarregado, esse agente serviria especialmente para atenuar a carga operacional do procedimento geral. Em complemento, as assessorias técnicas independentes atuariam para qualificar o acesso da sociedade atingida às arenas de decisão.

De forma geral, podemos afirmar que o processo estrutural e a concretização de seu objetivo – o alcance de um estado ideal de coisas – exigem o repúdio ao solipsismo judicial e à gestão processual concentrada na figura do juiz. O seu procedimento deve caminhar para a flexibilização procedimental e a cooperação, com foco no diálogo, na resolução do conflito e, especialmente, na democracia processual.

ANEXO 1 – CONDICIONANTES

- 1.** Esta licença deverá ser publicada em conformidade com a Resolução CONAMA nº 06/1986, sendo que as publicações deverão ser encaminhadas ao IBRAM;
- 2.** Qualquer alteração das especificações do projeto deverá ser precedida de anuência do IBRAM;
- 3.** Esta licença autoriza a empreendedora a implantar a infraestrutura de abastecimento de água, drenagem pluvial, energia elétrica, esgotamento sanitário, sistema viário, equipamentos públicos e comunitários, assim como as obras necessárias para a realocação de famílias ocupantes de áreas non aedificandi, conforme projeto urbanístico aprovado para a Vila Estrutural, mediante o Decreto nº 28.080, de 29 de junho de 2007;
- 4.** Deverá ser entregue carta das concessionárias dos serviços públicos, informando acerca do andamento das obras e da implantação dos projetos executivos finais dos sistemas (abastecimento, esgotamento sanitário, energia elétrica e drenagem pluvial, acompanhado do estudo de capacidade de suporte dos corpos hídricos realizado antes da implantação do projeto) constantes no processo;
- 5.** Apresentar o cronograma de execução para as obras de infraestrutura ainda não concluídas, em um prazo de 60 (sessenta) dias;
- 6.** Os taludes deverão ser revestidos a fim de propiciar a estabilidade destes e evitar que ocorram processos erosivos e assoreamento do Córrego Cabeceira do Valo. A área em que estão localizadas as bacias do sistema de drenagem pluvial deverá ser cercada. O prazo para atendimento desta condicionante é de 60 (sessenta) dias;
- 7.** Apresentar outorga de lançamento de águas pluviais para os Córregos Cabeceira do Valo e Córrego Vicente Pires;
- 8.** Informar acerca do registro cartorial referente à poligonal do Parque Urbano Vila Estrutural;
- 9.** Deverão ser elaborados os Planos de Manejo da ARIE do Córrego Cabeceira do Valo, da ARIE da Vila Estrutural, criadas pelo Decreto nº 28.081, de 29 de junho de 2007, de acordo com os objetivos específicos contidos nos decretos de criação de cada uma dessas Unidades de Conservação. A emissão da Licença de Operação está vinculada à sua integral implantação;

10. Informar acerca do andamento da contratação dos Planos de Manejo das ARIES, em consonância com os Termos de Referência emitidos pela SUGAP/IBRAM, bem como do Plano de Uso a ser contratado para o Parque Urbano Vila Estrutural;

11. A empreendedora deverá cercar a ARIE da Vila Estrutural, a ARIE do Córrego Cabeceira do Valo e o Parque Urbano Vila Estrutural, visando proteger as áreas verdes, bem como no intuito de coibir a ocupação irregular das áreas destinadas a essas áreas protegidas;

12. A título de Compensação Florestal, tendo em vista a supressão de vegetação para ocupação da área pretérita, a empreendedora garantirá o plantio e o estabelecimento de, no mínimo, 200.000 (duzentas mil) mudas de árvores nativas do Cerrado para a recomposição de vegetação na ARIE do Córrego Cabeceira do Valo, na ARIE da Vila Estrutural e no Parque Urbano Vila Estrutural, cujas especificações do florestamento deverão atender integralmente aos objetivos estabelecidos em seus decretos de criação;

13. A empreendedora deverá implantar os programas e projetos de acompanhamento de obras e pós-obras, de reassentamento, realocação e remanejamento da população, de educação sanitária e ambiental, de apoio ao desenvolvimento social e de inclusão social dos catadores de lixo;

14. Com a finalidade de implantar passarelas e ciclovias, deverá ser elaborado um estudo, com planilha de custos, que contemple a análise do fluxo de pedestres e ciclistas ao longo da Vila Estrutural, considerando os grandes centros urbanos (Setor de Indústria e Abastecimento, Setor Habitacional Vicente Pires, Taguatinga e Plano Piloto);

15. A empreendedora deverá comunicar aos ocupantes das chácaras ao longo do Córrego Cabeceira do Valo que todas as atividades incompatíveis com áreas rurais serão removidas e tomar as providências cabíveis;

16. A empreendedora deverá formar parceria com o PNB e a FLONA para o desenvolvimento conjunto de projetos de educação ambiental e sanitária durante a implantação do Projeto Integrado Vila Estrutural;

17. A empreendedora deverá implementar o projeto de assessoria técnica para orientação de construção de casas e elaborar boletins informativos sobre sistemas construtivos, saneamento ambiental, coleta seletiva, sistema condominial de esgotos, técnicas construtivas e sistemas elétricos e hidráulicos;

18. A empreendedora deverá desativar e lacrar as fossas, cacimbas e poços de captação de água subterrânea existentes na área do PIVE, dentro de 180 (cento e oitenta dias) a contar da publicação de recebimento desta licença, tendo em vista a conclusão e a operação dos sistemas de esgotamento sanitário e de abastecimento de água da Vila Estrutural;

19. Para a desativação das fossas deverá ser apresentado Plano de Desativação, com as seguintes informações: pontos georreferenciados das fossas e cacimbas; cisternas e poços já desativados, e dos a serem desativados; indicar local de retirada e o volume de material necessário. Deverá ser requerido o material no DNPM, sob o Regimento de Extração, seguido de licenciamento ambiental com Termo de Referência expedido por este órgão;

20. Os projetos executivos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de drenagem pluvial deverão ser apresentados ao IBRAM, para a verificação de estarem integralmente compatibilizados ao projeto executivo do sistema viário local e adjacente à Vila Estrutural;

21. **A empreendedora deverá recuperar as áreas degradadas em decorrência da obra e das ocupações promovidas no processo de reordenamento da Vila Estrutural, submetendo ao IBRAM para aprovação prévia as destinações (ambientais e urbanísticas) previstas para tais áreas. A recuperação das áreas inseridas nas ARIES e no Parque Urbano da Vila Estrutural somente deverá ser executada após a elaboração dos Planos de Manejo e Plano de Uso, respectivamente;**

22. **A empreendedora deverá promover a total remoção das edificações existentes na faixa de 300 metros a partir da cerca do PNB e garantir que nenhum tipo de construção seja edificado posteriormente naquela faixa;**

23. **A empreendedora, após ter executado a desocupação da faixa mencionada no item anterior, deverá informar à CAESB, que providenciará a instalação de cerca tipo alambrado, de acordo com o Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta, sem número, de 28 de setembro de 2004, firmado pelo IBAMA, SEMARH e CAESB;**

24. A empreendedora deverá apresentar um plano de contenção de animais exóticos, tendo em vista os impactos sobre a fauna silvestre do PNB e Flona, conforme Termo de Referência a ser elaborado pelo ICMBio, do qual constará cronograma físico de execução e a indicação dos responsáveis pelas atividades;

25. Os órgãos responsáveis pela execução do plano de contenção de animais exóticos firmarão um Termo de Compromisso com o ICMBio e sua assinatura condicionará a emissão da Licença de Operação;
26. Deverá ser elaborado estudo para a identificação de alternativas de projeto para a implantação de, no mínimo, duas passagens para a fauna silvestre na DF-001, tendo em vista a conexão entre o PNB e a FLONA. O estudo deverá ser submetido à análise do ICMBio e, após sua aprovação, deverá ser implantado no período estabelecido conforme cronograma de execução, o qual não poderá ultrapassar o prazo de validade desta licença;
- 27. A via DF-097 deverá ser integralmente desativada para impedir o fluxo de veículos na área lindeira ao PNB e, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da data de emissão desta licença, a empreendedora deverá apresentar ao IBRAM um relatório das ações executadas com o objetivo de cumprir esta condicionante;**
28. A empreendedora deverá promover, durante a obra, a aspersão de água nas vias e áreas onde houver tráfego de veículos, movimentação de terra e outras operações relacionadas à obra, a fim de evitar o efeito da poeira;
29. A empreendedora deverá efetuar sinalização de segurança adequada dentro e fora da área de obras para prevenir a ocorrência de acidentes durante o processo de implantação do PIVE;
30. A empreendedora deverá selecionar, dentro da área do empreendimento, um local específico para depósito provisório de lixos e entulhos, que deverão ter destino conforme determinará o SLU;
31. A empreendedora deverá providenciar a fixação de placas informativas nas principais entradas da Vila Estrutural, em prazo não superior a 30 (trinta) dias após a concessão desta licença;
32. A TERRACAP deverá consultar o SLU semestralmente para acompanhar o processo de desativação do aterro, essa consulta deverá ser encaminhada juntamente com os relatórios semestrais;
33. A empreendedora deverá instalar o canteiro de obras em área onde não haja vegetação nativa;

- 34.** A Vila Olímpica que integra a URB 12/07 aprovada pelo Decreto nº 28.080, de 29 de junho de 2007, não foi contemplada no EIA/RIMA e deverá ser desvinculada da implantação do PIVE, devendo ser objeto do Plano de Uso do Parque Urbano Vila Estrutural;
- 35.** Deverá ser feito o estudo para a localização da bacia de contenção/dissipação do sistema de águas pluviais, que não poderá interferir sobre a área de preservação permanente relativa à faixa marginal do Córrego Cabeceira do Valo;
- 36.** No projeto de drenagem pluvial deverá ser considerada a capacidade de suporte dos corpos hídricos relativamente aos bairros ou empreendimentos presentes na sub-bacia hidrográfica do Riacho Fundo;
- 37.** O projeto de drenagem pluvial deverá considerar todas as soluções cabíveis, no mínimo, a implantação de lagoa de sedimentação e filtros de retenção de materiais sólidos em suspensão, a fim de minorar os impactos no corpo receptor e prevenir os processos erosivos;
- 38.** O projeto de drenagem pluvial relativo às áreas especiais AE1, AE2, AE3, AE4 e AE5 do Setor de Grandes Equipamentos Públicos; os conjuntos 14 e 15 e parte do Conjunto 13 da Quadra 4, do Setor Norte; parte dos Conjuntos 18, 20, 21 e 22 da Quadra 6, do Setor Leste; os Conjuntos 1 e 2 e parte dos Conjuntos 3 e 4 da Quadra 1 do Setor SCSV Leste - identificados na folha 01/13 na URB 012/07, que serão mantidos acima da cota de 1.100m, deverão ter os respectivos escoamentos superficiais revertidos para a vertente sul da bacia, de modo a excluir a possibilidade de interferência dessas drenagens sobre o PNB;
- 39.** A empreendedora deverá apresentar o custo total de implantação do empreendimento para fins de cálculo de compensação ambiental.
- 40.** Pelo uso irregular e ilegal do meio ambiente, bem como por danos a este causados na esfera administrativa, fica estipulada compensação ambiental a ser assumida pela TERRACAP, a qual se obriga a disponibilizar R\$450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais) ao Parque Nacional de Brasília, conforme projeto a ser apresentado pelo PNB, sujeito à aprovação da Comissão de Licenciamento e do Ministério Público Federal;
- 41.** A empreendedora deverá apresentar o cronograma de execução das obras de infraestrutura para o reordenamento urbanístico da Vila Estrutural após a contratação do serviço, não sendo permitida nenhuma obra antes de sua apresentação.

- 42.** A TERRACAP deverá apresentar mapa georreferenciado com os pontos plotados dos 135 (cento e trinta e cinco) lotes comerciais pleiteados para a remoção com destino à área em questão;
- 43.** A empreendedora deverá executar o Plano de Controle Ambiental apresentado nos estudos ambientais para o PIVE, conforme Termo de Referência a ser emitido pelo IBRAM;
- 44.** Todos os programas de monitoramento ambiental previstos no Plano de Controle constante do EIA da Vila Estrutural deverão ser devidamente implantados e os respectivos relatórios periódicos de acompanhamento deverão ser submetidos à análise e aprovação da Comissão, que se manifestará no prazo de 15 (quinze) dias.
- 45.** A empreendedora deverá encaminhar relatórios semestrais detalhados sobre o cumprimento das condicionantes da presente licença, assinados por profissional habilitado;
- 46.** Apresentar versão final do projeto urbanístico, em conformidade com o MDE 012/07 e a URB 12/07, aprovados pelo Decreto nº 28.080, de 29/06/2007;
- 47.** Toda e qualquer alteração do projeto URB 12/07, aprovado pelo Decreto nº 28.080, de 29 de junho de 2007, relativo ao empreendimento, deverá ser submetida à aprovação deste IBRAM;
- 48.** A liberação da licença de operação fica condicionada à completa desocupação das áreas *non aedificandi*, conforme projeto urbanístico;
- 49.** Deverá ser entregue relatório, com cronograma de execução, de todos os procedimentos adotados para realocação de famílias na Vila Estrutural até a presente data e a serem adotados, acompanhados de mapa georreferenciado atualizado com a localização das áreas de remoção e realocação;
- 50.** A quadra 16 só deverá ser ocupada após a revisão e adequação do projeto urbanístico por parte da SEDUMA e a conclusão das ligações domiciliares dos sistemas de infraestrutura;
- 51.** A empreendedora deverá requerer a licença de operação dentro do prazo de validade desta licença, 120 (cento e vinte) dias antes de seu vencimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Tatyane Maria Lins de Araújo. Princípio da separação dos poderes sob uma perspectiva contemporânea: Poder Judiciário e o viés político na concretização de políticas públicas. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 134, nov./dez. 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmitificando os processos estruturais: “processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de Processo**, vol. 331, set. 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, vol. 225, 2013, pág. 07.

_____. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. IN: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (coords.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, pág. 800.

_____. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**. São Paulo: RT, jul/dez, nº 2, 2015, págs. 05-06.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. O microsistema de processo coletivo brasileiro: uma análise feita à luz das tendências codificadoras. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, vol. 2, 2012.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária. In: **Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara**, Rio de Janeiro, nº 09, set./dez. 1969.

_____. **Temas de Direito Processual Civil: primeira série**. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, págs. 110-123, 1988.

_____. **Temas de direito processual civil: terceira série**. São Paulo: Saraiva, 1984.

BARBOSA, Raul de Sá. **Brasília: antecedentes históricos**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1960.

BIRCHFIELD, Lauren; CORSI, Jessica. The right to life is the right to food: People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others. **Human Rights Brief**, v. 17, n. 3, págs. 15-18, 2010.

BUENO, Cassio Scarpinella; NETO, Olavo de Oliveira. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: Tomo III**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

CABRAL, Antônio do Passo. O novo procedimento-modelo (Musterverfahren) alemão: uma alternativa às ações coletivas. IN: DIDIER JR., Fredie (coord.). **Leituras complementares de processo civil**. Salvador: JusPODIVM, 2008.

CAETANO, Marcelo Miranda. A sistematização do amicus curiae no Novo Código de Processo Civil Brasileiro. In: FREIRE, Alexandre; MACÊDO, Lucas Buril; PEIXOTO, Ravi. (coords.). **Novo CPC – Doutrina selecionada: Parte geral**. Salvador: JusPodivm, 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL nº 8058/2014. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>>. Acesso em: 28/01/2023.

CAMBI, Eduardo; WRUBEL, Virgínia Telles Schiavo. Litígios complexos e processo estrutural. **Revista de Processo**, vol. 295, págs. 55-84, 2019.

CANCELLI, Elizabeth. **O estado novo em marcha para o oeste**. Curitiba: Editora CRV, 1ª ed., 2017.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro. Formazioni sociale e interesse di grupo davanti ala giustizia civile. **Rivista di Diritto Processuale**, v. 30, págs. 361-402, 1975.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Intervenção de terceiros**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARRIJO, Guilherme Costa; MENDONÇA, Wesley Marcos Lucas de. Herança história e judicialização. **Direito & Realidade**, v. 4, 2016.

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

CIRNE, Mariana Barbosa; BERNARDES, Nathalia Peres. O problema da discricionariedade no projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 108, out./dez. 2022.

CODEPLAN. **Um panorama das águas no Distrito Federal**. Brasília, 2020.

CORBO, Wallace. Reflexões acerca da função contramajoritária do STF na proteção de direitos de minorias. **Revista dos Tribunais**, vol. 5, maio/jun. 2014.

CORRÊA, Katia Simone. **A ocupação do entorno de unidade de conservação: omissão, descaso ou oportunismo? O caso da invasão da Estrutural no entorno do Parque Nacional de Brasília**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Ambiental) – Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2003.

CORREIO BRAZILIENSE (digital). **Após décadas de disputas, moradores da Estrutural comemoram a regulamentação de lotes na cidade**. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/02/07/interna_cidadesdf,171887/apos-decadas-de-disputas-moradores-da-estrutural-comemoram-a-regulamentacao-de-lotes-na-cidade.shtml>. Acesso em: 02/01/2023.

_____. **De Santa Luzia ao Sol Nascente, conheça os sonhos das crianças da periferia do DF**. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2022/12/5060979-de-santa-luzia-ao-sol-nascente-conheca-os-sonhos-das-criancas-da-periferia-do-df.html>>. Acesso em: 02/01/2023.

_____. **Estrutural e Sol Nascente são as regiões mais vulneráveis do DF**. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2020/12/4895440-estrutural-e-sol-nascente-sao-as-regioes-mais-vulneraveis-do-df.html>>. Acesso em: 02/01/2023.

CORREIO BRAZILIENSE (físico). **Derrubada mostra fim da tolerância**. Caderno Cidades, pág. 04. Brasília, 11 de julho de 1997.

_____. **Oito pessoas feridas durante remoção**. Caderno Cidades, pág. 04. Brasília, 11 de julho de 1997.

COSTA, Susana Henriques da; PEDROZO, Gabriel Pereira. O controle da representatividade adequada de associações civis em processos coletivos. **Revista de Processo**, vol. 330, ano 47, 2022.

COSTA, Susana Henriques da. **Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. IN: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 14. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil e processo conhecimento**. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2014. v. 1.

DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. IN: **Virginia Law Review**, vol. 65, n. 1, 1979.

FALCÓN, Juan Pablo. **El litígio estructural como forma de activismo judicial. Un camino hacia la protección de los derechos económicos, sociales y culturales**. Congreso “Democracia y Derechos” de Derecho Público para Estudiantes y jóvenes graduados, 2012. Buenos Aires, págs. 1-14, 2012.

FEINBERG, Kenneth. The Dalkon Shields Claimants Trust. **Law and contemporary problems**, v. 53, 1990.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. IN: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERREIRA, Gabriela Macedo. O ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro. **Civil Procedure Review**, vol. 10, set./dez. 2019.

FILHO, Newton Tavares. Ainda a Raposa-Serra do Sol: terras indígenas, segurança jurídica e propriedade privada. **Revista de Direito Privado**, vol. 45, jan./mar. 2011.

FISS, Owen. To make the constitution a living truth: four lectures on the structural injunction. IN: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM Marcio Félix (coords.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, págs. 583-607.

_____. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

FLETCHER, William. **The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy**. The Yale Law Journal, v. 91, n. 4, 1982.

FREITAS DE ALMEIDA, Luiz Antônio. O princípio da separação de poderes e direitos fundamentais: a necessidade de releitura sob a ótica de um Estado Social de Direito. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 77, out./dez. 2011.

FROEHLICH; José Marcos. Êxodo seletivo, masculinização e envelhecimento da população rural na região central do RS. **Ciência rural**, Santa Maria, v. 41, n. 9, set/2011.

FULLER, Lon. The forms and limits of adjudication. **Harvard Law Review**, v. 92, n. 2, 1978, págs. 353-409.

G1. **Lixão da Estrutural é fechado e rejeitos passam a ser descartados em aterro**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/lixao-da-estrutural-e-fechado-e-rejeitos-passam-a-ser-descartados-em-aterro.ghtml>>. Acesso em: 02/01/2023.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Procedimentos, déficit procedimental e flexibilização procedimental no novo CPC. **Revista de Informação Legislativa**, vol. 190, abr./jun. 2011.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais: Identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: JusPodivm, 2020.

GARCIA, Carolina Trevilini. **Estudo das assessorias técnicas independentes como ferramenta de garantia da participação direta, informada e instrumental dos titulares do direito material no processo coletivo**. USP – Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito), 2021.

GIDI, Antonio. Representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. **Revista de Processo**, vol. 108, n. 61, 2002.

GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. **Revista de Direito Imobiliário**, vol. 8, jul./dez. de 2017.

GOMES, Ângela de Castro. **Olhando para dentro**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

GONTIJO, André Pires; SILVA, Christine Oliveira Peter. “O papel do amicus curiae no processo constitucional: a comparação com o decision-making como elemento de construção do processo constitucional no âmbito do Supremo Tribunal Federal”. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 64, jul./set., 2008.

GREENTECH. **Planos de manejo das áreas de proteção da Vila Estrutural: Plano de manejo ARIE da Vila Estrutural**. Brasília, 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ações coletivas ibero-americanas: novas questões sobre a legitimização e a coisa julgada. **Revista Forense**, vol. 361, maio/2002.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional e a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. **Direito Público**, v. 11, n. 60, 2015.

HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). **Direito público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo de 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 26/01/2023.

INSTITUTO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO RIO DE JANEIRO. **Estudos e relatórios de impacto ambiental**. Disponível em: < <http://www.inea.rj.gov.br/eia-rima>>. Acesso em: 27/01/2023.

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

_____. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturantes: bases de uma possível construção. IN: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcio Félix (coords.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, págs. 449-466.

JÚNIOR, Nelson Saule. Os caminhos para o desenvolvimento da função socioambiental da propriedade pública no Brasil. IN: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coords.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

KERN, Christoph. The role of the Supreme Court. **RePro**, vol. 228, 2014.

KLARMAN, Michael. Brown v. Board of Education and the civil rights movement. Nova York: **Oxford University Press**, pág. 149 e seguintes, 2007.

KUBITSCHECK, Juscelino. **Por que construí Brasília**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000.

LARA, Henrique. **Brasília: uma cidade centenária**. Brasília: Companhia de Planejamento do DF, 2016.

LEITE, José Rubens Morato. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MAIA, Maurilio Casas. A separação de poderes no Brasil hoje. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 104, nov./dez. 2017.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais): características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – UFRJ. Rio de Janeiro, 2018.

_____. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPodivm, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHARDT, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**, v. 3. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. Autoridade de precedente do Supremo Tribunal Federal e critério para identificação de terra indígena no Brasil: o caso "Raposa do Sol". **Soluções Práticas de Marinoni**, vol. 2, out. 2011.

MARTINS, Dora; VANALLI, Sônia. **Migrantes: repensando a geografia**. São Paulo: Editora Contexto, 2004

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARTINS, Tiago do Carmo. Intervenção judicial em empresa por ato de improbidade ou lesivo. **Revista de Processo**, vol. 327, maio 2022.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues; NETO, Zaiden Geraige; CARVALHO, Marcelo de Senzi. O papel do município na regularização fundiária de interesse específico em área de preservação permanente (APP). **Revista de Direito Ambiental**, vol. 79, jul./set. 2015.

MAZZILLI, Hugro Nigro. O processo coletivo e a reforma do Código de Processo Civil de 2015. IN: MILARÉ, Édís (coord.). **A ação civil pública após 35 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MEDINA, Damares. **Amicus curiae: amigo da corte ou amigo da parte**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDINA, José Miguel Garcia; MOSSOI, Alana Caroline. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, vol. 1046, dez. 2022.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2005.

MINOW, Martha. Judge for the situation: Judge Jack Weinstein, creator of temporary administrative agencies. In: **Columbia Law Review**, vol. 97, 2010.

MUNETON ORREGO, Juan Fernando. **Vila Estrutural: uma abordagem sobre ocupação e a produção do espaço**. 136 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, 2013.

MUNHOZ, Manoela Virmond. O reconhecimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, dos processos estruturais como necessários à solução de litígios complexos: uma análise do Recurso Especial nº 1.733.412/SP”. **Revista de Processo**, vol. 308, out. 2020.

NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. IN: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coords.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NERY JÚNIOR, Nelson, NERY, Rosa Maria Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.

NGWENA, Charles. Escopo e limite da judicialização do direito constitucional à saúde na África do Sul: Avaliação de casos com referência específica à justiciabilidade da saúde. São Paulo: **Revista de Direito Sanitário**, vol. 14(2), págs. 43-87, jul. 2013.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, maio/ago. 2020.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” – Decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. IN: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcio Félix (coords.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019.

PATTERSON, James. Brown v. Board of Education: a civil rights milestone and its troubled legacy. Nova York: **Oxford University Press**, 2001.

PEREIRA, Marcela. **Do processo bipolar ao processo coletivo-estrutural**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, 2015.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratados das ações**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, 1970.

PUGA, Mariela. La litis estructural en el caso Brown V. Board of Education. IN: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Márcio Félix (coords.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial**. São Paulo: Saraiva, 2015.

RESNICK, Judith. Managerial judges. **Harvard Law Review**, vol. 96, 1982.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente**. São Paulo: Editora Foco, 2021.

SANTIAGO, Thais Muniz Ottoni. **Análise de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) – Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2012.

SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2021.

SCHLANGER, M. Beyond the hero judge: institutional reform litigation as litigation. **Michigan Law Review**, v. 97, n. 6, 1999.

SCHMITT, Juliana Medeiros; ESTEVES, Ana Beatriz, **As condições de trabalho dos catadores de materiais recicláveis do lixão na capital do Brasil**. Porto: Anais do I Congresso Internacional sobre as Condições de Trabalho – RICOT, 2011.

SHIMURA, Sérgio Seiji. **Tutela coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006.

SILVA, Márcia Nascimento da. **Luta pela terra e acesso à moradia: o caso da Cidade Estrutural**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Universidade de Brasília, 2016.

SILVA, Ovídio Baptista da. **Sentença e coisa julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOARES; Marcelo Negri; WINKLER, Camila Gentil. Amicus curiae no Brasil: um terceiro necessário. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, vol. 10, jan./fev., 2015.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Temas de processo do trabalho**, São Paulo: LTr, 2000.

STF, **ADIn 4.832/DF**, Rel. Min. Rosa Weber, julgamento em 28.01.2013, DJe de 05.02.2013.

STF, **AI 739.151 AgR**, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 11.06.2014.

STF. **Limitação territorial da eficácia de sentença em ação civil pública é inconstitucional.**

Disponível

em:

<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=463919&ori=1>>. Acesso em 25.01.2023.

STJ, **Ag 1.245.379/RS, REsp 1.023.053/RS**, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, julgamento em 23.11.2011, DJe de 19.11.2010.

STJ, **REsp 1.473.846/SP**, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, j. em 21/02/2017, DJe 24/02/2017.

STJ, **REsp 1733412/SP**, Rel. Min. Og. Fernandes, DJe 20.09.2019.

STJ, **REsp nº 1854842/CE**, Rel. Min. Nancy Andrichi, julgamento em 02/06/2020, DJe de 04/06/2020.

TALAMINI, Eduardo. O amicus curiae e as novas caras da justiça. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, n. 79, 2020.

TEMER, Sofia. **Participação no processo civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação**. Salvador: Editora Juspodvm, 2020, pág. 04.

VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros três años de su implementación. In: WATANABE, Kazuo (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017.

_____. Execução de sentenças em litígios de reforma estrutural na República Argentina: dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia dessas decisões. **Revista de Processo**, vol. 305, jul. 2020.

VIGORITI, Vincenzo. **Interessi collettivi e processo: la legittimazione ad agire**. Milão: Giuffrè, 1979.

VILLARES, Luiz Fernando. O poder normativo do CONAMA. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 10, n. 90, págs. 1-11, 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/revistajuridica>>. Acesso em: 02/01/2023.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2018.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos**. Salvador: Editora JusPODIVM, 2022.

_____. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, 2018. p. 333-369.

_____. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2015.

_____. Os desastres do Rio Doce e de Brumadinho: introdução à teoria dos litígios coletivos. IN: VITORELLI, Edilson; ZANETI JR., Hermes (coords.). **Casebook de processo coletivo (vol. 1): tutela jurisdicional coletiva**. São Paulo: Almedina.

_____. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, v. 7, págs. 147-177, 2018.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de Processo Civil: teoria geral do processo de conhecimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

YEAZELL, Stephen. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. **UCLA Law Review**, v. 25, 1977.