

PUCRS

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO GRANDE DO SUL
CURSO DE MESTRADO INTERINSTITUCIONAL EM DIREITO**

GABRIEL SODRÉ GONÇALVES

**TUTELA EXTRAJUDICIAL E DANO ESTRUTURAL AMBIENTAL NO BRASIL:
MINISTÉRIO PÚBLICO E A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO
AMBIENTE EQUILIBRADO**

Porto Alegre
2022

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

GABRIEL SODRÉ GONÇALVES

**TUTELA EXTRAJUDICIAL E DANO ESTRUTURAL AMBIENTAL NO BRASIL:
MINISTÉRIO PÚBLICO E A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO
AMBIENTE EQUILIBRADO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Regina Linden Ruaro.

Porto Alegre
2022

Ficha Catalográfica

G643t Gonçalves, Gabriel Sodré

Tutela extrajudicial e o dano estrutural ambiental no Brasil : Ministério Público e a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado / Gabriel Sodré Gonçalves. – 2022.

138.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Regina Linden Ruaro.

1. Dano estrutural ambiental. 2. Extrajudicial autocompositivo. 3. Ministério Público. I. Ruaro, Regina Linden. II. Título.

GABRIEL SODRÉ GONÇALVES

**TUTELA EXTRAJUDICIAL E DANO ESTRUTURAL AMBIENTAL NO BRASIL:
MINISTÉRIO PÚBLICO E A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO
AMBIENTE EQUILIBRADO**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa
de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do
Sul.

Aprovada em: _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof(a). Dr(a). Denise Pires Fincato - PUCRS

Prof(a). Dr(a). Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira - PUCRS

Prof(a). Dr(a). Guilherme Wunsch - UNISINOS

Porto Alegre

2022

Tudo em homenagem aos que se doaram
sem medidas para a formação de um
cidadão com princípios, meus pais.

AGRADECIMENTOS

Ao meu filho Nuno Mota Gonçalves e esposa Elida Monicelli Mota Gonçalves, motivações essenciais nesse caminhar de evolução.

Ao Ministério Público do Estado do Maranhão, que através da sua Escola Superior viabilizou a realização do mestrado com objetivo de incentivar a qualificação profissional de seus membros.

"O ambiente é o que somos em nós mesmos. Nós e o ambiente somos dois processos diferentes; nós somos o ambiente e o ambiente somos nós." Jiddu Krishnamurti

RESUMO

A pesquisa objetiva fomentar uma nova visão para a resolução de antigos conflitos ambientais cujos efeitos têm a potencialidade de interferir significativamente na qualidade da existência humana. A correta compreensão quanto a origem do dano, bem como a identificação de quais os principais gatilhos do sistema violador de direitos fundamentais são essenciais para que haja reforma estrutural a fim de solucionar de maneira prospectiva o problema existente. Tão somente através da modificação comportamental em relação à estrutura de instituições, oferta de políticas públicas ou readequações de condutas dos entes e da sociedade, será possível eliminar a causa do dano ambiental e assim conferir efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Através da utilização do método hipotético-dedutivo e valendo-se firmemente de pesquisa bibliográfica, foi possível analisar o estado de degradação ambiental vivenciado no País, bem como alinhar conceitos, características e elementos indispensáveis para a resolução dos problemas estruturais ambientais, espécie de classificação de conflito que vem recebendo recente e volumosa atenção da doutrina pátria. Na sequência se discute a importância da instituição Ministério Público Brasileiro para a promoção da efetividade aos direitos fundamentais, ao passo que é lançado o questionamento acerca de qual o tratamento mais adequado a ser conferido prioritariamente pelo Órgão, na pretensa solução dos danos estruturais ambientais. Ao final, ao se associar as características dos problemas estruturais com o fomento de um atuar resolutivo da instituição Ministério Público, bem como levando em consideração que a resolução de tais conflitos demanda a necessária ressignificação, através da instituição de políticas públicas, das estruturas violadoras que promovem a degradação ambiental, foi possível concluir que o ambiente extrajudicial autocompositivo referenda o melhor cenário inaugural a ser adotado para o enfrentamento das questões, o que possibilitará, inclusive, o afastamento das críticas relativas ao ativismo judicial. Ademais, uma vez havendo abordagem extrajudicial exitosa, a contribuição social será extremada pela tempestiva e implementação menos traumática da efetividade de tal importante direito fundamental.

Palavras-chave: Dano estrutural ambiental. Extrajudicial autocompositivo. Ministério Público.

ABSTRACT

This research aims to promote a new vision in search of solving old environment conflicts, whose effects have the potential to significantly interfere on the quality of human existence. The correct understanding about the origin of the damage, as well as the identification of the main triggers of the system that violates fundamental rights, are essential for a structural reform to prospectively solve the existing problem. Only through behavioral modification on the structure of institutions, offered by public policies or readjustments of conduct of entities and society, will it be possible to eliminate the cause of environmental damage and therefore give effectiveness to the fundamental right to a balanced environment. Using the hypothetical-deductive method, making use of bibliographic research, it was possible to analyze the status of environmental degradation experienced in Brazil, as well as to tack concepts, characteristics, and essential elements for the resolution of environmental structural problems, a kind of classification of conflict that has received recent and voluminous attention from the Brazilian doctrine. Proceeding, the importance of the Brazilian Attorney General's Office for the promotion of the effectiveness of fundamental rights is discussed, while the questioning is launched about what is the most appropriate treatment to be given as a priority by the Agency in the alleged solution of environmental structural damages. In the end, by associating the characteristics of structural problems with the promotion of a resolute action by the Attorney's Generals Office, as well as taking into account that the resolution of such conflicts demands the necessary resignification, through the institution of public policies, of the violating structures that promote environmental degradation, it was possible to conclude that the self-compositional extrajudicial environment endorses the best inaugural scenario to be adopted to face the issues, which will even make it possible to remove the criticisms related to judicial activism. Over and above that, once there is a successful extrajudicial approach, the social contribution will be enhanced by the timely and less traumatic implementation of the effectiveness of such an important fundamental right.

Keywords: Environmental structural damage. Extrajudicial self-composition. Attorney's Generals Office.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	O EQUILÍBRIO ECOLÓGICO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E SUA EFETIVIDADE ATRAVÉS DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO....	13
2.1	A EVOLUÇÃO E LEGITIMAÇÃO DOS VALORES ECOLÓGICOS NO BRASIL	13
2.2	CRISE AMBIENTAL NO BRASIL. ESTADO DE COISA INCONSTITUCIONAL ECOLÓGICO?.....	20
2.3	PERFIL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO	29
2.4	O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA	32
3	DANO ESTRUTURAL AMBIENTAL.....	37
3.1	ORIGEM.....	38
3.2	CARACTERÍSTICAS	42
3.2.1	Lesão ao direito fundamental.....	43
3.2.2	Violação sistêmica e coletiva do direito.....	44
3.2.3	Dano complexo, policêntrico e multipolar	46
3.3	ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA REESTRUTURAÇÃO DO DANO ESTRUTURAL AMBIENTAL	49
3.3.1	Ministério Público e a Coletivização	50
3.3.2	Ressignificar a estrutura violadora de direitos	53
3.3.3	Amplio canal dialógico.....	58
3.3.4	Plano de funcionamento flexível	62
4	MINISTÉRIO PÚBLICO E O TRATAMENTO ADEQUADO AOS DANOS ESTRUTURAIS AMBIENTAIS	66
4.1	DANOS ESTRUTURAIS AMBIENTAIS E A NECESSIDADE DE RESSIGNIFICAÇÃO	66
4.2	ACESSO À JUSTIÇA E A TUTELA JUDICIAL ADJUDICATÓRIA NA RESOLUÇÃO DE DANO ESTRUTURAL AMBIENTAL	69
4.2.1	Intervenção do judiciário nas políticas públicas e o alegado ativismo judicial.	74
4.2.2	Ausência de aptidão técnico-institucional do Judiciário	80

4.2.3	Discricionariedade dos atos administrativos	84
4.2.4	<i>Accountability</i> judicial.....	88
4.3	ACESSO À JUSTIÇA E A TUTELA EXTRAJUDICIAL NA RESOLUÇÃO DE DANO ESTRUTURAL AMBIENTAL.....	92
4.3.1	Estímulo aos mecanismos autocompositivos, Resolução 118/2014 do CNMP e a “Carta de Brasília”	94
4.3.2	Harmonia entre atuação extrajudicial e resolução de danos estruturais ambientais	102
4.3.2.1	Resolução extrajudicial e a superação da crítica ao ativismo judicial	103
4.3.2.2	Flexibilidade do procedimento extrajudicial e sua compatibilidade com a participação social e rearranjo programático.....	104
4.3.2.3	Benefícios da solução acordada	108
4.3.2.4	Procedimento Administrativo <i>stricto sensu</i> (PA), regulamentado pelo artigo 8º, da resolução 174/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), como ferramenta de solução extrajudicial de dano estrutural ambiental.....	112
4.3.2.5	A cultura do não acordo como entrave para resolução autocompositiva extrajudicial	116
4.3.2.6	Utilização complementar e subsidiária da tutela judicial adjudicatória.....	119
5	CONCLUSÃO	123
	REFERÊNCIAS	128

1 INTRODUÇÃO

O trabalho em questão se dedica a analisar os danos estruturais ambientais no Brasil, matéria de grande relevância social e extremamente atual, mormente se considerado o estado de degradação ambiental vivenciado e os seus consequentes reflexos nocivos já experimentados.

É inquestionável a extensa previsão legal protetiva em matéria ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, seja no âmbito constitucional ou infraconstitucional, contudo, tais regramentos não inibem os constantes surgimentos de danos ambientais extremamente nocivos para a própria sobrevivência humana. Assim, o problema da presente pesquisa referenda a seguinte questão: diante da constatação da existência de dano estrutural ambiental no Brasil, qual seria o tratamento mais adequado a ser priorizado pelo Ministério Público a fim de exercer sua função constitucional para atribuir efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado?

A proteção ao meio ambiente recebe atenção especial em nossa Constituição Federal, o que é absolutamente devido tendo em vista a essencialidade de tal bem jurídico para a própria sobrevivência humana. Ou seja, não ofertar a devida proteção ambiental importa em claro prejuízo existencial da humanidade.

Contudo, diante do cenário vivenciado é preciso reconhecer a insuficiente efetividade dos direitos ambientais no Brasil, o que vem causando constantes danos ambientais, na grande maioria das vezes decorrentes da ineficiência Estatal em solucionar as problemáticas existentes, seja motivado por má gestão ou por comportamentos voltados para corrupção.

Esse comportamento deficitário do ente estatal encontra recorrente origem na inexistência da implementação de sistema voltado para a proteção ambiental, ou na desestruturação do sistema de proteção existente, necessitando, portanto, de uma estruturação ou reestruturação da política pública ambiental, referendando, portanto, um problema ou dano estrutural.

Como consequência, o Brasil continua experimentando um notório esgotamento dos recursos naturais, sendo que o responsável por tal comportamento destruidor é o ser humano, sujeito também que vem a ser o maior prejudicado com o comprometimento do equilíbrio ambiental e, ironicamente, é o único responsável pela possível superação de tal problemática.

O equilíbrio ecológico já está comprometido, de forma que mesmo diante do avanço das legislações e da criação de algumas iniciativas, tais quais as energias renováveis e a ideia de sustentabilidade, a continuidade da degradação da natureza motiva reflexos negativos

principalmente em países mais pobres como o Brasil, aumentando o nível de desigualdade social, mormente em razão de diminuição da agricultura de subsistência, escassez de água, além dos desastres naturais.

Diante do cenário conflituoso e complexo, se faz necessária a busca de solução ao dramático estado vivenciado. Assim, se os danos ambientais se reproduzem cotidianamente, forçoso reconhecer a existência de problemas ambientais que, como já esclarecido, na grande maioria das ocasiões se devem em razão da não existência de uma política pública adequada, representando, portanto, danos ambientais nos quais apenas a readequação da estrutura de enfrentamento dos ilícitos é capaz de solucioná-los.

Chega-se, então, ao problema do presente estudo, dedicado a analisar de que forma o Ministério Público brasileiro melhor pode contribuir para a implementação de um meio ambiente equilibrado, reconhecido como um direito fundamental. Deveria a instituição Ministerial se dedicar ao tradicional processo judicial adjudicatório ou seria mais produtivo enfrentar os danos estruturais ambientais sob a ótica extrajudicial autocompositiva, onde prevalece a consensualidade, a compreensão da problemática, a oitiva dos envolvidos, além da definição de estratégias, adoção de etapas fiscalizatórias e, quando necessário, estabelecimento de novos reajustes a fim de extirpar a origem da problemática de forma definitiva visando sua não repetição no futuro?

Para tanto, o estudo parte preponderantemente do método hipotético-dedutivo e vale-se precipuamente de pesquisa bibliográfica. As análises de doutrinas voltadas para o tema em questão, principalmente no que tange a efetividade da resolução consensual, serão objeto de aferição. Conceitos elementares serão alinhavados a fim de tornar mais evidentes as ideias que se pretende descrever no intuito de melhor compreensão do problema, visando, sobretudo, oferecer respostas conclusivas e propositivas. Tudo embasado na realidade empírica, objetivando, ao final, a contribuição científica.

Optou-se, na primeira seção a ser desenvolvida, por realizar um apanhado doutrinário sobre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, expondo conceitos relacionados à evolução do tema no Brasil, retratando a atual situação de degradação ambiental, culminando com a análise do perfil constitucional do Ministério Público como órgão de fomento de políticas públicas ambientais.

Na seção seguinte, será desenvolvida a concepção existente sobre dano estrutural, abordando a origem do tema, requisitos, características e proposições de como solucioná-lo, realizando, ainda, um paralelo entre os danos estruturais e os coletivos, aferindo os pontos de convergência entre ambos. Ademais, será objeto de análise a junção dos elementos citados a

fim de gerar o conceito de dano estrutural ambiental, sedimentando abordagem conceitual essencial, cabendo frisar que a análise a ser realizada não pretende investir sobre aspectos processuais acerca da matéria, limitando-se a aferir o dano estrutural ambiental na perspectiva do direito material, bem como discorrendo sobre o tratamento a ser dado pelo Ministério Público na tentativa de promover sua resolução, atribuindo, por conseguinte, efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

De maneira a complementar o objetivo do trabalho, o último capítulo abordará as formas com as quais o Ministério Público Brasileiro pode contribuir para a solução dos danos estruturais ambientais, cumprindo, assim, uma de suas funções constitucionais no fomento de políticas públicas. Serão enfatizados os argumentos favoráveis e contrários tanto para o atuar judicial adjudicatório quanto para a iniciativa extrajudicial, enfatizando-se o movimento nacional de fomento aos métodos autocompositivos de resolução de conflitos, bem como destacando a existência da ferramenta extrajudicial denominada Procedimento Administrativo (PA), prevista no artigo 8º, da Resolução 174/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, cujas funcionalidades e hipóteses de cabimento estão em completa sintonia com os requisitos necessários para a pretensão de solução de danos estruturais.

Ao final, o trabalho pretende ter percorrido arcabouço doutrinário indispensável para ofertar resposta ao problema da pesquisa, cotejando qual a maneira mais adequada e resolutiva para que o Ministério Público, diante dos danos estruturais ambientais, possa conceder efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

2 O EQUILÍBRIO ECOLÓGICO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E SUA EFETIVIDADE ATRAVÉS DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A preocupação ambiental na legislação brasileira pode ser considerada uma realidade recente se levado em consideração que a primeira regulamentação de cunho efetivamente protetivo ao meio ambiente foi elaborada no ano de 1981 (Lei 6.938/81), ou seja, pouco mais de quarenta anos. Portanto, por se tratar de ramo do direito ainda incipiente, o presente capítulo, ao tempo que aborda a evolução do tema desde o surgimento dos primeiros regramentos nacionais a respeito, se dedica a reconhecer e enaltecer a evolução da proteção jurídica pátria em matéria ambiental, ao passo que levanta preocupação em debater sobre o estado de degradação da natureza atualmente vivenciado no Brasil, gerando como reflexos os diversos problemas ambientais hoje experimentados, com ênfase para os danos ambientais classificados como estruturais, um dos objetos centrais de estudo da presente pesquisa.

Em continuidade será abordada a função constitucional do Ministério Público na promoção e efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, discutindo a ideia do sistema multiportas como forma de acesso à Justiça, debatendo-se, ao final, a importância da atuação do Órgão Ministerial como impulsionador de políticas públicas essenciais para a coletividade a fim de contribuir positivamente com a transformação do meio social.

2.1 A EVOLUÇÃO E LEGITIMAÇÃO DOS VALORES ECOLÓGICOS NO BRASIL

A existência de legislação ambiental no Brasil com cunho efetivamente protetivo é uma conquista recente tendo em vista que as normas anteriores a 1980 traziam em seu corpo um conteúdo não destinado ao ideal de amparo ambiental. Ao contrário, o que se buscava com as legislações existentes à época era assegurar os interesses econômicos sobre a exploração dos recursos naturais, inexistindo qualquer preocupação no âmbito ecológico.

Com o advento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), considerado o marco inicial da proteção ambiental no Brasil, tal cenário iniciou uma sensível mudança de perspectiva, pois, a referida norma corporificou no ordenamento brasileiro diversos valores ecológicos até então inexistentes. Assim, é possível concluir que a legislação ambiental no Brasil, de forma sólida e com preocupação ambiental tem pouco mais de 40 anos, podendo ser considerada um ramo novo do direito, tendo muito a ser descortinado.

Fato é que antes do surgimento da ideia de efetiva proteção do meio ambiente, o que ocorreu tão somente após o início da década de 80, tutelava-se o bem jurídico ambiental

exclusivamente para retirar-lhe proveito econômico. Ou seja, as leis ambientais existiam apenas para legitimar a exploração do meio ambiente naquilo que fosse financeiramente útil ao ser humano, sem qualquer intenção de efetiva proteção ecológica, mas sim objetivando que o bem fosse consumido, explorado, gerando o que a doutrina denominou de visão utilitarista da natureza.

Sucede que o caminhar da humanidade é marcado por contínua evolução, normalmente havendo rompimento de ideias antigas e substituição por novas concepções de vivência humana, sendo esse um processo plenamente natural e típico de sociedades complexas e em pleno progresso. Ou seja, determinados comportamentos tidos como aceitáveis em um pontual momento social, costumeiramente não mais são servíveis para uma fase posterior da história, o que geralmente é sedimentado em pensamentos éticos.

Godim¹ esclarece que em 1927 Fritz Jahr teria sido o primeiro autor a falar da obrigação de cunho ético para além da preocupação apenas com ser humano, sustentando que tal cuidado deveria alcançar todo e qualquer ser vivo para além do homem ou mulher, fazendo surgir as primeiras noções sobre a bioética no mundo. Caminha o autor aduzindo que tal preocupação integrou o processo evolutivo da sociedade, gerando a noção de que somos responsáveis por todas as espécies vivas tendo em vista que os humanos e não humanos integram, igualmente, o planeta Terra, devendo haver, portanto, uma fraternidade universal cuja responsabilidade é da espécie humana.

Referido pensamento fundado na ética e no princípio da humanidade fez surgir a reflexão sobre o tratamento que até então era dado ao meio ambiente a nível mundial, influenciando também o modo de pensar do direito brasileiro, que por sua vez teve o avanço de sua legislação tomando como fonte de inspiração o direito comparado, em especial e, em primeiro momento, espelhando-se na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972)², reconhecidamente o mais importante marco internacional de proteção ambiental.

A partir desse novo momento do pensamento mundial firmado na ética e solidariedade universal uma sequência de atos normativos, nacionais e internacionais, vêm influenciando positivamente no avanço da proteção ao meio ambiente nacional, trazendo como pano de fundo

¹ GODIM, José Roberto. **Bioética: Origens e Complexidade**. Revista HCPA, Seção Bioética, p. 86-88.

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_e.pdf. Acesso em: 05 de maio 2022.

principal no Brasil o respeito, à proteção e a promoção da dignidade da pessoa humana, considerada como fundamento da Constituição Federal (Art. 1º, III, CF).

Sobre a importância e influência da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972) no cenário internacional e local, assim discorreram Sarlet e Fensterseifer³:

Na ocasião da Conferência de Estocolmo, é importante destacar, estabeleceu-se também a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o que ensejou a abertura de uma agenda política internacional própria para a discussão e enfrentamento da crise ecológica.

A influência do ordenamento jurídico internacional em matéria ambiental é sentida de forma significativa no âmbito de todas as legislações nacionais, a ponto inclusive de vários países (e o Brasil se inclui entre eles) terem incorporado, no âmbito das suas legislações domésticas, o conteúdo (conceitos, objetivos, princípios, instrumentos etc.) dos diplomas internacionais (declarações, tratados e convenções) em matéria ambiental, tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional.

Esse avanço da mentalidade sobre o real ideal de proteção a ser concedido ao meio ambiente se justifica pura e simplesmente através do raciocínio lógico de que um ambiente natural equilibrado possui enorme influência sobre a qualidade de vida do ser humano.

É evidente a impossibilidade de se conceber a existência de condições mínimas para a vida humana dissociada de uma rígida proteção ambiental. Ou seja, a qualidade de vida depende da coexistência de um sistema planetário saudável, o que reflete em um meio ambiente equilibrado, caso contrário inevitavelmente ocorrerão diversos danos ambientais a exemplo da produção e descarte de resíduos sólidos de forma irregular, falta de água potável, desmatamento, mudanças de clima, dentre outras degradações que em conjunto impedirão a existência da espécie humana.

Em consonância com o raciocínio citado, em 28 de julho de 2022 a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou por meio da votação de 161 países, incluindo o Brasil, a resolução nº 76/300 reconhecendo o meio ambiente limpo, saudável e sustentável como um direito humano, o que denota um anseio global somando esforços contra as degradações ambientais, bem como perfilha o entendimento segundo o qual a existência de um meio ambiente saudável é condição essencial para a sobrevivência humana uma vez que o colapso dos recursos naturais e do ecossistema trazem significativos impactos negativos para a qualidade de vida humana e não humana⁴.

³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 915.

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU aprova resolução sobre meio ambiente saudável como direito humano**. Nova York, 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682>. Acesso em 20 junho 2022.

Assim, naturalmente, resta concluir que a proteção do meio ambiente está estritamente associada à dignidade da pessoa humana, assumindo, portanto, o status de direito fundamental a teor de diversos dispositivos legais existentes no nosso ordenamento jurídico, conforme a emblemática previsão contida no art. 225 da CF. Tal conclusão também é descrita com clareza por Sarlet e Fensterseifer⁵:

A proteção do meio ambiente – e, portanto, a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental – passou a integrar o núcleo da nossa estrutura normativa constitucional e, com isso, a assegurar um novo fundamento para toda a ordem jurídica interna. A consagração do objetivo e dos deveres de proteção ambiental a cargo do Estado brasileiro (em relação a todos os entes federativos) e, sobretudo, a atribuição do status jurídico-constitucional de direito-dever fundamental ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado colocam valores ecológicos no “coração” do Direito brasileiro, influenciando todos os ramos jurídicos, inclusive a ponto de implicar a outros direitos (fundamentais ou não). Alinha-se a isso tudo também uma nova dimensão ecológica na confirmação do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana.

Devido à enorme importância do meio ambiente para a existência humana, a legislação brasileira elevou tal bem jurídico para condição de direito fundamental, em que pese tal previsão não esteja contida textualmente no título II dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal. Tal possibilidade se deu em função do comando contido no artigo 5º, §2º, CF, que assegura a condição de direito fundamental a dispositivos previstos em outras partes da Constituição desde que materialmente tenham conteúdos de relevância imprescindíveis a estrutura basilar do Estado, o que obviamente ocorre com o direito ao meio ambiente equilibrado em razão da sua essencialidade para a preservação da dignidade da pessoa humana.

Ademais, não se pode perder de vista a relevantíssima manifestação intergeracional do direito ambiental prevista na parte final do artigo 225 da CF, segundo a qual o anseio pelo equilíbrio ambiental não se destina exclusivamente para as atuais gerações existentes, devendo a preservação do meio ambiente ter como foco principal assegurar condições para que as futuras gerações possam conviver salutarmente no planeta Terra. Ou seja, fixou-se a responsabilização da atual geração para com as futuras, de modo que os recursos ambientais não possam ser utilizados de maneira que venham a privar as gerações vindouras do acesso a tal bem, pondo em risco a dignidade humana daqueles que estão por ser gerados.

Esse comando constitucional que impõe o dever da sociedade em defender e preservar o meio ambiente para as futuras e presentes gerações está intimamente ligado ao que doutrinariamente é conhecido como direito ambiental de participação, por sua vez representado

⁵ SARLET; FENSTERSEIFER, op. cit., p. 93.

pelo direito da sociedade em obter informações sobre as políticas ambientais, participar na tomada de decisão e ver assegurado o seu acesso à justiça. Tais direitos foram consagrados no artigo 4º do Acordo de Escazú (assinado pelo Brasil, embora não ratificado formalmente), celebrado em 2018 na Costa Rica, entrando em vigor no mês de abril de 2021, sendo que os seus parâmetros de atuação foram traçados na 1ª Conferência das Partes (COP 1) do Acordo Regional de Escazú para América Latina e Caribe sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, realizada em abril de 2022 na cidade do Chile⁶.

O Acordo de Escazú é originário da Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), ocorrida em 2012, tendo importância singular por substanciar o primeiro acordo regional ambiental da América Latina e do Caribe, sendo, ainda, pioneiro em prever normas de proteção aos defensores dos direitos humanos ambientais, reconhecendo formalmente a existência de violência praticada em desfavor daqueles que se dedicam à proteção ambiental, objetivando, com isso, fortalecer o controle social das políticas públicas de proteção à natureza com o fito de efetivar a consagração do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Vejamos o inteiro teor do artigo inaugural do acordo⁷:

Art. 1º O objetivo deste Acordo é garantir a plena e efetiva implementação na América Latina e no Caribe dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos decisórios ambientais e acesso à justiça em matéria ambiental, bem como a criação e fortalecimento de capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável.

Não é demais lembrar que historicamente no Brasil e no mundo há lamentáveis episódios de perseguição e violência contra ambientalistas, como os internacionalmente conhecidos assassinatos ocorridos em solo brasileiro de Chico Mendes e da irmã Dorothy Stang, sem falar dos inúmeros outros episódios violentos que recebem menos exposição midiática, cabendo esclarecer que com base nos dados divulgados pela entidade Global

⁶ CAPPELLI, Sílvia; FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **CPO 1 do Acordo de Escazú e os direitos ambientais de participação**. Revista Consultor Jurídico, 15 abril 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-15/direitos-fundamentais-cop-acordo-escazu-2018-direitos-ambientais-participacao?imprimir=1>. Acesso em: 10 maio 2022.

⁷ AMERICA LATINA Y EL CARIBE. **Acordo de escazú**. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43595>. Acesso em: 12 jun. 2022.

Witness, através do relatório intitulado “A que preço?”⁸, a estatística é que ocorre a morte de quatro defensores do meio ambiente por semana, no mundo.

A importância das previsões contidas no acordo de Escazú no tocante a defesa dos ambientalistas se mostra tão atual no Brasil que quando da elaboração do presente estudo foram localizados na floresta amazônica os corpos de dois protetores do meio ambiente, o indígena Bruno Pereira e o jornalista britânico Dom Phillips. Ambos estavam em incursão na terra indígena Vale do Jarí, localizada nos municípios de Atalaia do Norte e Guarajá, no estado do Amazonas, objetivando reuniões com tribos locais a fim de debater sobre proteção territorial, quando não mais foram localizados, sendo que as circunstâncias do caso levam a crer em mais um episódio de violência por motivação ambientais, tendo em vista relatos de ameaça aos pesquisadores ocorridos às vésperas do desaparecimento⁹.

Ademais, o acordo de Escazú igualmente fortalece a proteção jurídica ambiental com a previsão expressa dos princípios da proibição do não retrocesso ambiental e da progressividade em matéria ambiental (artigo 3, c), assumindo exponencial importância no cenário jurídico brasileiro a fim de fortificar a participação popular na luta ambiental.

A ideia do princípio do não retrocesso ambiental, também conhecido por efeito *cliquet* ambiental, cuja previsão original está contida no Protocolo de San Salvador (1988)¹⁰, em seu artigo 11, devidamente ratificado pelo Brasil e assumindo status de norma supralegal perante a legislação pátria, pretende coibir todo e qualquer ato normativo ou legislativo que venha a regredir quanto ao ideal de proteção ambiental já existente. Ou seja, não deve ser admitido conduta visando flexibilizar negativamente os anseios de socorro ao meio ambiente, como lucidamente lecionam os doutrinadores Garcia e Tomé¹¹:

Uma vez dotado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de status de direito fundamental, as garantias de proteção ambiental já conquistadas não podem retroagir. É inadmissível o recuo da salvaguarda ambiental para níveis de proteção inferiores aos já consagrados, a não ser que as circunstâncias de fato sejam significativamente alteradas. A expressão efeito cliquet é francesa e se origina da prática de alpinismo. Define um movimento que só permite que o alpinista siga para cima, ou seja, suba.

⁸ GLOBAL WITNESS. **A que preço?** Reino Unido, 2018. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/a-que-pre%C3%A7o/>. Acesso em: 12 maio 2022.

⁹ O GLOBO. **Suspeito da morte de Bruno Pereira e Dom Phillips é líder de facção dedicada à pesca ilegal.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2022/08/pf-prende-suspeitos-de-terem-ajudado-a-ocultar-corpos-de-bruno-pereira-e-dom-philips.ghtml>. Acesso em: 06 agosto 2022.

¹⁰ BRASIL. **Decreto 3.321.** Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1999.

¹¹ GARCIA, Leonardo; TOMÉ, Romeu. **Direito ambiental.** Salvador: Juspodivm, 2020, p. 69.

O princípio da vedação do retrocesso ecológico, também conhecido por efeito cliquet ambiental, tem por escopo obstar medidas legislativas e executivas que implementem um efeito cliquet (na concepção jurídica esse termo francês assume acepção de 'não retrocesso') ou um efeito catraca, em relação ao direito ambiental. Não se pode, por exemplo, revogar uma lei que proteja o meio ambiente sem, no mínimo, substituí-la por outra que ofereça garantias com eficácia similar.

Segundo o princípio, não é possível falar em retrocesso de garantias ambientais, que uma vez conquistadas não poderão retroagir para níveis protetores inferiores aos existentes. A título exemplificativo, não será possível revogar uma lei protetiva ao meio ambiente sem a substituição por outro ato normativo que, no mínimo, lhe ofereça condições similares de garantia, devendo o poder público estabelecer e preservar um piso base de proteção ambiental, mantendo o bloco normativo já consolidado, tanto na esfera constitucional quanto infraconstitucional, impedindo a restrição dos níveis de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado¹².

Seguindo o mesmo raciocínio, porém com ideal ainda mais vanguardista, o princípio da progressividade em matéria ambiental defende que as normas ambientais devem representar uma crescente e protetiva a ser almejada e concretizada diuturnamente. Ou seja, para além de coibir flexibilização negativa das políticas ambientais, os gestores e a comunidade em geral devem agir progressivamente buscando assegurar novas medidas protetivas, o que mais uma vez legitima e fortalece a participação da sociedade como protagonista para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

O raciocínio é que para além de impedir o recuo do conjunto normativo de proteção ambiental, é dever estatal agir de forma positiva e progressiva, dando passos adiante, fazendo implementos, logicamente positivos, no cenário de resguardo ao meio ambiente, fortalecendo e induzindo melhorias na estrutura governamental de amparo da natureza.

Entretanto, em que pese todo esse cenário de avanço protetivo ao meio ambiente que paulatinamente vem se reforçando, demonstrando um satisfatório tratamento legislativo sobre a temática tanto a nível nacional quanto internacional, forçoso reconhecer que atualmente há um notório esgotamento dos recursos naturais em escala mundial, sendo que o responsável por tal comportamento destruidor é o ser humano, sujeito também que vem a ser o maior prejudicado com o comprometimento do equilíbrio ambiental e, ironicamente, é o único responsável pela possível superação de tal problemática.

Se comprovadamente há uso abusivo dos recursos ambientais, necessário reconhecer que está havendo baixa efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, razão

¹² THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 5ª ed. Salvador: Juspodivm. 2015, p. 89/90.

pela qual a solução que se impõe é a necessária adoção de ferramentas a fim de melhor proteger o meio ambiente e prevenir a existência de novas degradações, estabelecendo limites necessários ao exercício dos demais direitos conflitantes com o meio ambiente equilibrado, preocupando-se, ainda, com a recuperação dos danos ambientais já existentes.

2.2 CRISE AMBIENTAL NO BRASIL. ESTADO DE COISA INCONSTITUCIONAL ECOLÓGICO?

O texto constitucional previsto no artigo 225 assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo, tanto ao cidadão, quanto ao poder público, a obrigação de protegê-lo, defendendo-o e preservando-o de maneira solidária tendo em vista sua condição de direito fundamental a ser assegurado para as presentes e futuras gerações.

A perfeição do referido texto constitucional, somado aos ensinamentos doutrinários atuais acerca da preservação do meio ambiente demonstram um contínuo avanço protetivo ambiental, a ponto de estarmos vivenciando a existência de uma transição entre a visão de cunho antropocêntrica do direito ambiental para uma ideia ecocêntrica sobre o tema. A tradicional noção de superioridade do ser humano em relação ao meio ambiente, que historicamente se colocava em posição central do universo, ao passo que os demais seres vivos orbitariam ao seu redor e em seu estrito benefício, vem dando espaço para concepção de que não há essa noção de superioridade do homem em relação aos recursos planetários, mas, na realidade, passou a ressoar fortemente a ideia de que o ser humano integra o sistema Terra como mais um elemento biológico, em igual necessidade de proteção, sendo este, em resumo, o sentido da visão ecocêntrica.

Esse caminhar progressivo referenda uma visão moderna ético-ambiental, muito mais presente no âmbito teórico do que prático, contudo, revelador de um cenário esperançoso diante do nível de degradação ambiental brasileiro e mundial.

A secular visão antropocêntrica, egoística do ser humano, fez com que a humanidade agisse de forma a explorar o meio ambiente de maneira extremamente desgastante, na medida que reinava a concepção de que os demais elementos da natureza (fauna, flora, animais etc.) não seriam merecedores de guarida jurídica, sendo considerados meros objetos a serem usufruídos pela humanidade em busca do seu bem-estar, o que veio a gerar os lamentáveis cenários de degradação ambiental atualmente experimentados, a exemplo das mudanças climáticas e perdas de biodiversidades.

Conclui-se, portanto, que a humanidade é a principal causadora da crise ambiental em curso, tendo claramente falhado em sua obrigação de proteção ao meio ambiente, daí porque ganhou corpo o movimento de migração da visão antropocêntrica para a ideia ecocêntrica, objetivando afastar a presunção de que os demais integrantes do planeta seriam meros instrumentos para a regular existência humana¹³.

Thomé¹⁴ assim descreveu a distinção entre as vertentes antropocêntrica e ecocêntrica:

A visão antropocêntrica tradicional caracteriza-se claramente pela preocupação única e exclusiva com o bem-estar do ser humano. Antropocêntrico é um adjetivo que pode ser definido como aquele “que considera o homem como centro ou a medida do universo, sendo-lhe por isso destinadas todas as coisas”. Para o antropocentrismo, a natureza é um bem coletivo essencial que deve ser preservado como garantia de sobrevivência e bem-estar do homem. Impõe-se, por conseguinte, o equilíbrio entre as atividades humanas e os processos ecológicos fundamentais. O mundo natural tem valor apenas enquanto atende aos interesses da espécie humana. Explica Milaré que “antropocentrismo é uma concepção genérica que, em síntese, faz o Homem o centro do Universo, ou seja, a referência máxima e absoluta de valores (verdade, bem, destino último, norma última e definitiva etc), de modo que ao redor desse “centro” gravitem todos os demais seres por força de um determinismo fatal.”

Já a corrente ecocêntrica (ou biocêntrica) considera o ser humano como mais um integrante do ecossistema, de todo, onde a fauna, a flora e a biodiversidade são merecedores de especial proteção e devem ter direitos semelhantes aos dos seres humanos.

Diante das considerações teóricas até então alinhavadas e em apreço a realidade vivenciada, não é exagero afirmar que a humanidade, em especial o Brasil, não vêm retribuindo ao meio ambiente a proteção necessária e compatível com os benefícios extraídos do sistema planetário. O desejado desenvolvimento sustentável, em que pese reconhecida sua essência de direito fundamental, está caminhando lentamente e muitas das vezes o que se observa é um retrocesso ambiental corporificado pelas degradações ambientais experimentadas atualmente.

O fracasso da efetividade na busca do meio ambiente equilibrado gera reflexos danosos para a natureza, contudo, tal lesão também resvala para outras órbitas da sociedade, produzindo severas consequências de ordem econômica, social e de saúde, por exemplo.

A fim de exemplificar o estado de degradação ambiental experimentado no Brasil, no mês de junho de 2022 o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), órgão federal, realizou a divulgação das informações do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na

¹³ AMADO, Frederico. **Direito Ambiental esquematizado**. Editora Forense, Ed. 7ª, São Paulo, 2016, p. 05.

¹⁴ THOMÉ, op. cit., p. 60.

Amazônia Legal por Satélite (PRODES), indicando que a Amazônia vive o maior momento de desmatamento desde o ano de 2006¹⁵.

Segundo os números exibidos, apurados entre os anos de 2021 e 2022, houve o desmatamento na Amazônia de uma área total de 13.038 km², o que referenda um acréscimo de 21,97% em relação aos índices PRODES divulgados em 2021, recorde esse que vem sendo anualmente superado desde o ano de 2018, o que denota, claramente, a insuficiência de políticas públicas ambientais voltadas para a floresta amazônica, nosso maior patrimônio natural.

Vale registrar que o desmatamento é um dos fatores que contribui para emissão de gases de efeito estufa, que por sua vez potencializa a retenção dos raios solares refletidos pela superfície terrestre gerando o conseqüente aumento da temperatura global, que é extremamente nocivo aos seres vivos em razão do efeito primário da elevação do calor, danos estes potencializados quando se verifica a ocorrência de derretimento das calotas polares, o que por sua vez faz elevar o nível dos oceanos, gerando desencadeamento lógico a inundação de regiões litorâneas e ribeirinhas, fazendo surgir a figura dos refugiados ambientais, produzindo severos problemas de ordens sociais e econômicos em cadeia.

Ocorre que lamentavelmente o desmatamento não é a única expressão de degradação ambiental experimentada no Brasil, estando acompanhada de perto por um dos maiores desafios da humanidade, representado pela adequada destinação dos resíduos e dejetos sólidos. É sabido que a evolução tecnológica impulsiona o consumismo de forma exponencial, mormente se considerado que os bens industriais estão sendo produzidos intencionalmente visando um curto ciclo de vida, justamente com a intenção de fomentar a atividade econômica consumista.

Seguindo o mesmo raciocínio é preciso frisar que o crescimento econômico desordenado pode ser apontado como uma das causas da degradação ambiental, tendo em vista que a geração de renda fomenta a aquisição de bens e serviços, que por sua vez gera produção de resíduo sólido em abundância, sendo que no Brasil o manejo de tais resíduos não evolui com a mesma dinâmica do mercado consumidor.

Ademais, a velocidade com que os produtos são descartados não é a mesma com que ocorre sua decomposição, o que, somado à inexistência de política pública adequada de coleta de tais bens faz gerar o descarte irregular, dando origem a mais episódios de poluição dos recursos naturais, com maior destaque para a poluição dos recursos hídricos.

¹⁵ INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Dados anuais do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES)**. São Paulo, 2022. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 13 junho 2022.

Segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, autora da edição 2021 do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil¹⁶, a geração anual de resíduo sólido urbano no Brasil ultrapassa 82 milhões de toneladas, o que representa aproximadamente 225.965 toneladas por dia, referendando 390 kg por habitante ao ano. Contudo, 40% dos resíduos sólidos produzidos são encaminhados para unidades de coletas inadequadas, como os lixões.

Cumprе esclarecer que nesses números não estão incluídos os resíduos de construção e demolição, tão pouco os resíduos de serviço de saúde, valendo mencionar que este último sofreu considerável acréscimo em razão do momento pandêmico da Covid-19, gerando 219 mil toneladas diárias, que por sua vez também não possuem a correta destinação em sua totalidade, tendo o Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil indicado que cerca de 30% dos resíduos de serviço de saúde são coletados sem nenhum tratamento prévio.

Grande parte do descarte irregular de resíduos sólidos tem como destinação as águas oceânicas, fazendo gerar o esgotamento dos recursos hídricos, despontando um dos problemas ambientais de maior relevo, pois a poluição hídrica além de afetar diretamente a vida humana também traz reflexos imensuráveis para espécimes aquáticas, seja para animais ou para a vegetação. Sobre o tema se extrai a seguinte passagem do trabalho elaborado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE¹⁷:

Em todo o mundo, estima-se que a cada ano mais de 25 milhões de toneladas de resíduos sólidos têm os oceanos como destino. Cerca de 80% desse total são oriundos de atividades humanas desenvolvidas no continente, seja no litoral ou em regiões onde correm rios que desagüam em ambientes marinhos, sendo resultado de falhas que ocorrem nos sistemas de limpeza urbana e gestão de resíduos nas áreas urbanas das cidades.

Tais constatações permitem afirmar que a melhor solução para o problema do lixo no mar reside justamente no aperfeiçoamento dos sistemas e infraestruturas de limpeza urbana nas cidades, que deve acontecer junto a programas permanentes de educação ambiental implementados em todas as camadas da população.

Sendo um país de grande extensão costeira e de intensa ramificação hídrica, o Brasil não está alheio a essa problemática e, de acordo com estimativas da ABRELPE, o país contribui com cerca de 2 milhões de toneladas de resíduos sólidos que vazam para o mar anualmente, provenientes diretamente dos municípios litorâneos e regiões interiores, depois de percorrer grandes distâncias através de rios.

Referida poluição hídrica naturalmente prejudica a qualidade das águas, causando danos ambientais relacionados a morte de espécies aquáticas (fauna e flora), bem como gerando

¹⁶ ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Edição 2021 do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil**. São Paulo, 2021. Disponível em: <file:///Users/gabrielsodregoncalves/Downloads/Panorama-2021-ABRELPE.pdf>. Acesso em: 12 de junho 2022.

¹⁷ Ibid, p. 42.

problemas de saúde pública através da proliferação de doenças que terão como destinatários os seres humanos, afetando em especial as crianças, sendo uma das maiores causas de mortalidade infantil, sem falar na poluição do ar representada pelo mau cheiro. Tal cenário é extremamente prejudicial ao desenvolvimento econômico brasileiro, demasiadamente dependente dos recursos hídricos (produção de energia, agronegócio, abastecimento urbano e rural, utilização industrial, etc.), o que se justifica pelo fato do Brasil ser o país com maior reserva superficial de águas no mundo.

Cabe frisar que a poluição dos recursos hídricos representa apenas um dos danos ambientais a que está sujeito esse precioso bem, também largamente afetado pela captação irregular, mudanças climáticas, desvio do curso natural das águas etc. Entretanto, dentre as ameaças aos recursos hídricos, a poluição certamente é a principal, e segundo o Relatório temático *Água: Biodiversidade, Serviços Ecossistêmicos e Bem-Estar Humano no Brasil*, elaborado pela BPBES - Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Associação Brasileira de Limnologia com o apoio do projeto da Cooperação Brasil-Alemanha¹⁸, a escassez de água já é uma realidade em vários centros urbanos, sendo que a poluição é a grande responsável por esse cenário. Vejamos:

A distribuição desigual de recursos hídricos no país torna preocupante a escassez de água em grandes centros urbanos. Ainda, é preocupante a questão da qualidade da água disponível nestes centros. Segundo a própria ANA, mais de 110 mil km de trechos de rio estão com a qualidade comprometida devido ao excesso de carga orgânica, sendo que em 83.450 km não é mais permitida a captação para abastecimento público devido à poluição e em 27.040 km a captação pode ser feita, mas requer tratamento avançado. O setor privado é um importante parceiro no delineamento e desenvolvimento das estratégias necessárias para estabelecer as ações de conservação e recuperação dos recursos hídricos e ambientes aquáticos nos grandes centros urbanos, uma vez que podem ser diretamente afetados pela disponibilidade hídrica.

Impende registrar que os danos ambientais mencionados são mais sentidos em países com grandes níveis de pobreza, como é o caso do Brasil, onde o saneamento básico se mostra precário, e por consequência a rede de esgotamento é escassa, fazendo com que os rejeitos sejam irregularmente descartados, consequentemente gerando mais poluição.

¹⁸ BPBES - Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos; UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro; UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Associação Brasileira de Limnologia com o apoio do projeto da Cooperação Brasil. **Água: Biodiversidade, Serviços Ecossistêmicos e Bem-Estar Humano no Brasil**. São Paulo, 2020, p. 95.

Esse ciclo de proteção deficitária tende a atingir determinados grupos sociais de forma mais imediata e direta, em especial aos economicamente vulneráveis, que por sua vez não são os únicos afetados, mas via de regra são os primeiros a sentirem os efeitos das degradações ambientais. Ainda que o dano ao meio ambiente venha a reverberar efeitos negativos para toda a sociedade, resta evidente que os hipossuficientes normalmente estão na linha de frente experimentando as iniciais e principais consequências maléficas.

Tal conclusão é decorrência lógica do sistema econômico existente, onde os hipossuficientes não possuem recursos para usufruírem de um padrão de vida digno, por exemplo, no que tange a moradia, razão pela qual são forçados a buscar habitação em locais desprovidos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem, manejos de resíduos sólidos e escoamento de águas pluviais, vulnerabilidade essa que ocorre tanto no ambiente rural quanto no âmbito urbano.

Em sentido convergente cabe reconhecer que o nível de pobreza de um País influencia diretamente no deficiente acesso ao sistema educacional, ocasião em que a população menos assistida acaba por não ter conhecimento sobre responsabilidade ecológica, fazendo com que a comunidade rural, por exemplo, empregue, na agricultura de subsistência, métodos devastadores ao meio ambiente como as frequentes queimadas, o que termina por destruir a fertilidade do solo, exterminando a própria fonte de sustento da agricultura familiar.

Ademais, a carência econômica obriga os hipossuficientes rurais a se dedicarem ao subemprego nas atividades relacionadas ao comércio ilegal de madeira, exploração irregular de garimpos, além de caça e pesca predatórias. Por tais motivos, resta indissociável a relação entre proteção ambiental e desigualdade social, ou seja, uma política pública destinada à proteção ambiental deve necessariamente voltar os olhos para a eliminação das desigualdades sociais.

Tratando-se dos hipossuficientes ambientais urbanos, devido ao estado de extrema pobreza e exclusão social de grande parte da população, os lixões passam a servir como fonte de renda para catadores informais, bem como em muitas ocasiões servem de moradia para tais pessoas por não possuírem lastro financeiro para arcar com os custos de uma moradia em regiões minimamente providas de saneamento, restando o contentamento com residências próximas aos lixões, experimentando diversos prejuízos ambientais.

Nessa linha de raciocínio a Organização das Nações Unidas (ONU) divulgou o Relatório de Desenvolvimento Humano 2019¹⁹, apresentado pelo PNUD - Programa das Nações Unidas

¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2019, "Além da renda, além das médias, além do hoje:**

para o Desenvolvimento, deixando claro que em países subdesenvolvidos o equilíbrio ecológico resta bastante comprometido de forma que mesmo diante do avanço da legislação e da criação de algumas iniciativas, a exemplo de energia renovável e a ideia de sustentabilidade, há uma relação cíclica entre os danos ambientais e a continuidade da desigualdade social, onde as mudanças climáticas influenciam a continuidade da desigualdade de classes, ao passo que tal descompasso impulsiona o aumento dos danos ambientais, proporcionando degradação da natureza e seus consequentes reflexos negativos, principalmente em países mais pobres como o Brasil, aumentando o nível de miséria mormente em razão da diminuição do espaço para agricultura de subsistência, escassez de água, além dos desastres naturais. Analisemos:

A primeira tendência prende-se com as alterações climáticas (capítulo 5). Este assunto tem feito correr muita tinta — o enfoque, nesta secção, incide sobre a sua interação com a desigualdade. Resumidamente, é provável que o aumento da volatilidade do clima mundial e das temperaturas médias se traduza em mais inundações, secas, furacões e fenômenos relacionados. O presente capítulo documenta, igualmente, a distribuição desigual dos futuros impactos no interior dos países ou entre os mesmos. Alguns países sofrerão mais do que os outros e, no seio de cada um, certas regiões serão mais afetadas do que outras. Paralelamente, o impacto será maior em alguns agregados familiares. Tudo isto tenderá a levar ao agravamento das desigualdades, podendo mesmo reduzir a eficácia das políticas. Exemplificando, é possível que os países alcancem progressos, no que diz respeito à desigualdade de rendimento, através de uma tributação mais progressiva, mas esse progresso poderá ser anulado pela maior exposição das famílias aos riscos climáticos. As alterações climáticas poderão, assim, impor o fortalecimento de velhas ferramentas e a introdução de novas — desde culturas resistentes à seca até novas abordagens na área dos seguros. Este capítulo contempla, ainda, as interações no sentido inverso — o modo como as desigualdades podem complexificar a resposta às alterações climáticas. É, deveras, bem mais difícil mobilizar as sociedades mais polarizadas em torno de respostas comuns.

Resta, portanto, evidenciada a existência do estado de degradação no País, não havendo solução senão a necessária imposição de limites para a utilização dos recursos naturais sob pena de um total colapso ambiental e consequente extinção das próprias vidas humanas.

Referida proteção ambiental é contínua e deve ser analisada como forma global e cooperativa entre os poderes políticos, entes estatais, órgãos administrativos e sociedade, para que não venham surgir novas e profundas crises ambientais. Ocorre que tal proteção vem sendo exercida de forma deficitária durante os anos, gerando a certeza da existência de insuficiente e ineficaz proteção ambiental, o que faz gerar orientação objetivando incluir verdadeiramente o desenvolvimento sustentável como foco premente de ação.

Importante lembrar que as normas definidoras e protetoras do meio ambiente contidas na Constituição Federal possuem proteção especial na condição de cláusulas pétreas (art. 60,

desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI". Nova York, 2019, p. 171. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 07 julho 2021.

inciso IV do § 4º, CF) sendo, ainda, consideradas detentoras de regime jurídico especial e qualificadas por possuírem o atributo de aplicabilidade imediata ante a sua condição de direito fundamental (art. 5º, § 1º, da CF).

Sucedo que toda essa proteção normativa vem desacompanhada de efetividade, demonstrando verdadeiro menosprezo com o avanço constitucional de proteção aos direitos fundamentais. Destaca-se que essa ineficiência na observância do direito fundamental acaba por gerar um descrédito da norma, como bem afirmou Sarlet²⁰:

Com efeito, sob uma determinada perspectiva, a falta de efetividade dos direitos conduz a uma crescente desvalorização de sua força normativa e na falta de confiança no discurso dos direitos fundamentais, mas também é perceptível uma espécie de polarização entre o segmento populacional que ainda exerce plenamente sua cidadania e goza de direitos efetivos, e aqueles que praticamente estão alijados do acesso à fruição dos direitos que em tese (e cada vez mais em tese) assumem a condição de direitos de titularidade universal.

Diante dessa triste constatação de crise ambiental oriunda da falta de capacidade do Estado Brasileiro em dar efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, Sarlet e Fensterseifer²¹ passam a questionar se estaríamos diante do Estado de coisa inconstitucional ecológico.

Os autores tomam por empréstimo a decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no julgamento da ADPF 347/DF, no qual se decretou o estado de coisa inconstitucional no sistema carcerário brasileiro em função de diversos desrespeitos às normas de dignidade da pessoa humana, a exemplo de superlotação e insalubridade dos estabelecimentos prisionais.

O instituto do estado de coisa inconstitucional foi extraído do direito comparado, em específico da Corte Colombiana, que adotou as seguintes premissas que podem ser resumidamente apontadas como principais elementos para o reconhecimento e aplicação do instituto, segundo lecionam doutrinadores na citada obra: a) violação generalizada de direitos constitucionais atingindo um número significativo de pessoas; b) omissão prolongada das autoridades; c) existência de problema social cuja solução envolva intervenção de várias entidades, denotando esforço de conjunto complexo; d) existir possibilidade de congestionamento judicial caso todos os afetados acionem o judiciário na intenção de resguardar seus direitos; e) omissão orçamentária, administrativa ou legislativa possíveis de sanar a violação de direitos.

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos fundamentais aos 30 anos da Constituição - do entusiasmo à frustração?** Revista Consultor Jurídico. ISSN 1809-2829, 2018, p. 08.

²¹ SARLET; FENSTERSEIFER, op. cit.

Nesse sentido, resta claro que políticas públicas ambientais recebem importante relevo na busca da valorização e reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado com a conseqüente prevenção de danos ambientais, tutelando o direito das futuras gerações ao mínimo existencial ecológico, bem como resguardando para a geração em existência a garantia da preservação humana.

Por essas razões os pensadores concluem ser plenamente possível o reconhecimento do estado de coisa inconstitucional ecológico no Brasil, argumentando o que segue²²:

Tomando por base os fatores e situações descritos pela Corte Constitucional colombiana, é perfeitamente possível o enquadramento de violações massivas a direitos ecológicos na configuração do instituto do estado de coisas inconstitucionais, como verificado nos exemplos citados no início deste tópico, ressaltando-se a persistente omissão do Estado em dar respostas efetivas e satisfatórias (...)
O Poder Judiciário, diante de tal cenário institucional omissivo e violador de direitos fundamentais em escala massiva, deve assumir o papel de guardião da Constituição e dos direitos fundamentais – entre eles o direito fundamental a viver em um meio ambiente íntegro, de qualidade e seguro –, exercendo a coordenação das políticas públicas necessárias à correção de tal cenário violador de direitos, por meio, inclusive, do que se poderia denominar de uma governança judicial ecológica.

Finalmente, a falar da responsabilidade quanto a guarda do meio ambiente, cumpre registrar que a estrutura jurídica do direito ambiental brasileiro, balizada em diversas normas dentre as quais se destacam a Constituição Federal e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, disciplinou ser atribuição dos Estados e dos Municípios a fiscalização e a normatização das regras, objetivando a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante observado no artigo 23 da CF.

Nota-se, portanto, inexistirem dúvidas quanto à obrigação dos entes Federados no que diz respeito à proteção do meio ambiente cultural ou natural, sendo obrigados a adotar quaisquer providências para atingir sua finalidade, podendo/devendo fiscalizar e coibir eventual dano ambiental.

Trata-se de competência concorrente dos referidos entes Federados a busca pela proteção do meio ambiente, com objetivo primordial de executar suas políticas ambientais sempre no intuito único de dar efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

²² Ibid., p. 326.

2.3 PERFIL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

A efetividade do direito fundamental do meio ambiente equilibrado significa a real entrega do bem jurídico protegido a quem legitimamente figura como seu titular, no caso específico, a coletividade. A satisfação dessa pretensão, em essência, representa uma das formas de se garantir a dignidade da pessoa humana, erigido como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, III, CF).

Para além da função primordial do Ministério Público, de dar efetividade aos direitos fundamentais, é forçoso concluir que assim agindo, de forma exitosa, a instituição assume natural condição de instrumento de transformação social, uma vez que a concreta implementação dos direitos fundamentais gera reflexo comunitário extremamente positivo, corporificando a real vontade da Constituição, consagrando, assim, a dignidade da pessoa humana.

Nesse diapasão, cumpre realizar uma breve distinção entre a efetividade do direito fundamental e sua eficácia jurídica. Enquanto esta referenda a possibilidade jurídica de aplicação da norma no mundo fático, a efetividade ilustra o efeito prático da aplicação da norma, ou seja, sua concreta realização, corporificando a junção entre a intenção do legislador e a materialização da norma. Sobre o tema vale mencionar a límpida distinção realizada por Welsch²³:

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela traduz a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. A efetividade das normas depende, em primeiro lugar, da sua eficácia jurídica, da aptidão formal para incidir e reger as situações da vida, operando os efeitos que lhe são inerentes.

Continua a autora²⁴:

Nesse sentido, é preciso estabelecer a distinção entre o conceito de eficácia jurídica e eficácia social da norma. Enquanto a eficácia jurídica representa a qualidade da norma produzir, em maior ou menor grau, determinados efeitos jurídicos ou a aptidão para produzir efeitos, dizendo respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, a eficácia social da norma se confunde com a ideia de efetividade e designa a

²³ WELSCH, Gisele Mazzoni. A eficácia jurídica e social (efetividade) das normas de direitos fundamentais. **Páginas de Direito**, v. 1, 2007, p. 2. Disponível em: <https://www.giselewelsch.com.br/static/arquivos-publicacoes/Artigo%205%20-%20A%20Eficacia%20Juridica%20e%20Social%20%28Efetividade%29%20das%20Normas%20de%20Direitos%20Fundamentais.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022.

²⁴ Ibid., p. 3.

concreta aplicação dos efeitos da norma juridicamente eficaz. A eficácia social ou a efetividade está intimamente ligada à função social da norma e à realização do Direito.

Nunca é demais lembrar que a real concretização da norma coincide com a ideia de acesso à Justiça, ressalvada a observação de que tal acesso não se resume ao mero ajuizamento de demandas junto ao Poder Judiciário. A judicialização por si só não é garantia suficiente da efetividade do direito que se pretende, o que pode ser alcançado através de outros mecanismos, a exemplo da autocomposição extrajudicial.

Diante de todo esse cenário da busca pela concretização de uma ordem jurídica justa, o Brasil fez surgir a instituição do Ministério Público, cuja função moderna se dedica a buscar resolutividade, efetividade aos direitos que se propõe defender, seja pela via judicial ou extrajudicial.

Consolidado como instituição cujo objetivo essencial é a efetivação do Estado Democrático de Direito pelo novo perfil previsto na Constituição Federal de 1988, o Ministério Público, em verdade, possui como principal função a efetividade dos direitos fundamentais consagrados em nosso ordenamento jurídico, consoante versado no art. 127 da carta magna. Em outras palavras, cabe ao Órgão o dever institucional de aferir e impulsionar os entes políticos e a sociedade em geral a se adequarem ao sentido cidadão trilhado pela Constituição Federal e demais legislações pátrias.

A função institucional atribuída ao Ministério Público como guardião e fiscal do cumprimento das normas se faz extremamente necessária ante a falta de efetividade de diversos regulamentos, isto porque a previsão formal de vigência de uma norma não significa sua real aplicabilidade prática, assumindo, portanto, o Ministério Público, a importantíssima condição de agente legitimado para impulsionar a desejada efetividade das normas.

Esse compromisso constitucional do Ministério Público avoca grande relevância na sociedade contemporânea, onde a velocidade e profundidade das mudanças sociais, fortemente impulsionadas pelas revoluções tecnológicas, fazem surgir conflitos com força suficiente para causar desestruturação de direitos coletivos que até mesmo lançam dúvida sobre a continuidade da existência da vida humana, como na hipótese das violações ambientais.

Estamos vivenciando um momento de tecnificação tão feroz, que o ser humano vem se tornando desconectado da sua própria identidade e responsabilidade social, estando exposto diariamente ao supérfluo que vem sendo derramado constantemente através das informações ilusórias oriundas dos meios de comunicação de massa, ocasião em que os conhecimentos inúteis e, muitas das vezes, sem subsídio vêm competindo gradativamente com os espaços de

conhecimentos que deveriam ser tidos por necessários para a construção da personalidade do indivíduo.

Segundo Rubalcaba²⁵, o ser humano vem se tornando apenas uma peça estatística, estando sujeito a enxurrada de elementos algorítmicos que raciocinam em seu lugar e que subliminarmente extraem os consentimentos dos usuários induzindo-os a determinados comportamentos, que muitas das vezes são perniciosos, o que tem o condão de gerar conflitos globais, principalmente porque a tecnologia experimentada não possui fronteiras.

Tal cenário de conflitos naturalmente existentes em sociedades complexas exige que o poder público construa meios para buscar a paz social, e nesse contexto o Ministério Público, ao lado de outras instituições, possui papel de extrema relevância para a efetiva resolução dos conflitos e concretização dos direitos fundamentais.

O que se busca com o perfil constitucional atribuído ao Ministério Público é a consagração, no Estado Brasileiro, dos direitos fundamentais materialmente previstos em nosso ordenamento jurídico, objetivando, sobretudo, a busca pela completude dos interesses sociais, seja na esfera judicial ou administrativa, devendo, para tanto, fomentar a instituição e o bom funcionamento de políticas públicas.

Nesse cenário, a defesa dos direitos fundamentais coletivos, tal qual o direito ao meio ambiente equilibrado, foco principal do presente estudo, recebe significativa importância no âmbito de atuação do Ministério Público, e não poderia ser diferente, tendo em vista o extremado valor que o meio ambiente equilibrado possui para a existência humana.

Fato é que todos os direitos fundamentais, sejam eles positivados, implícitos ou decorrentes, existem como forma de assegurar a dignidade da pessoa humana, fundamento indissociável do Estado Democrático de Direito. Ou seja, o ser humano constitui a razão de existir do Estado, que por sua vez deve se servir de instrumentos necessários para realizar a promoção da dignidade da pessoa humana, sendo o Ministério Público uma das principais ferramentas para se alcançar tal finalidade. Tal noção é bastante ilustrada na doutrina de Ritt²⁶:

Portanto, ingressamos, a partir da Carta Magna de 1988, em um novo modelo de Estado, o chamado Estado Democrático de Direito, que objetiva primordialmente a garantia da dignidade do ser humano, incorporando, inclusive, novas dimensões de

²⁵ RUBALCABA, Eduardo Gago Fernández. **De la globalización al proceso de tecnificación humana. Los principios rectores de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional en la configuración de un nuevo orden jurídico mundial.** Tese de Doutorado. Madrid. 2021.

²⁶ RITT, Eduardo. **O Ministério Público Brasileiro e sua Natureza Jurídica: uma Instituição com Identidade Própria.** In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais.** São Paulo: Atlas, 2010. Cap. 2. p. 14.

Direitos Fundamentais, ou seja, os direitos sociais, coletivos e difusos que abrangem toda a sociedade.

E a Carta Magna de 1988 fortaleceu uma instituição muito particular, por vezes pouco compreendida por certos setores da população, mas que adquiriu grande credibilidade social, após mais de 20 anos da edição da Constituição, justamente pela atuação engajada em todo o Brasil, pois sua função é de buscar, justamente, dar efetividade aos direitos individuais indisponíveis, bem como aos direitos sociais e difusos previstos na Constituição: Ministério Público.

Ministério Público que parece, neste novo modelo de sociedade que a Lei Fundamental de 1988 pretende criar, nos termos da definição contida no seu art. 127, *caput*, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, ou seja, uma Instituição justamente criada com a missão precípua de defesa dos fundamentos e valores deste novo Estado Democrático de Direito.

Portanto, o Ministério Público traz em sua essência a obrigação legal de ser um agente de transformação da sociedade que apenas realizará fielmente seu papel de garantidor de acesso à justiça se realmente for exitoso em assegurar valores constitucionais essenciais.

Traçado este breve panorama e levando em consideração que o art. 5º, §2º, CF reconhece o meio ambiente equilibrado com um direito formal e materialmente fundamental, a ponto de a Carta Magna dedicar um capítulo integralmente em sua observância, a exemplo do disposto no art. 225, CF (capítulo IV), resta concluir ser dever funcional do Ministério Público envia esforços para a efetividade de tal direito.

2.4 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA

Através do formato constitucional atribuído ao Ministério Público pela Carta Magna de 1988 o órgão passa a desempenhar diversas funções visando sua finalidade essencial representada pela promoção da cidadania, incluindo a necessária efetividade dos direitos fundamentais, o que por sua vez, como visto anteriormente, está condicionado ao regular acesso à Justiça, daí porque a instituição é considerada essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127 da CF).

Atribuir tão importante função ao Ministério Público lhe impõe um encargo de transformador social, o que exigiu, dentre outros meios necessários ao desempenho de sua função, a atribuição de algumas características compatíveis ao ônus da responsabilidade, tais quais: independência funcional; autonomia financeira e administrativa; unidade; indivisibilidade.

A desejada promoção dos direitos fundamentais a serem patrocinados pelo Ministério Público conforme o comando constitucional lhe assegura o status de garantidor social de acesso à Justiça tanto dos direitos coletivos quanto dos direitos individuais indisponíveis. Sucede que o acesso à Justiça, como já relatado em linhas anteriores, não é sinônimo de demanda formal ao Poder Judiciário, em que pese se reconheça ser tal via um importante caminho de efetivação dos direitos fundamentais. O que se está a esclarecer é que além da via judicial o Ministério Público, a fim de exercer plenamente sua função, deverá atuar também no plano extrajudicial, desde que enxergue, no bojo de sua independência funcional, que tal caminho melhor se adequa ao tipo de litígio versado, o que também exige reflexão sobre a natureza dos litigantes e os reflexos temporais de suas escolhas.

Essa sistemática que possibilita a existência de formas variadas de solução de conflito é conhecida como sistema multiportas, e vem assumindo relevante papel frente a grande problemática da intempestividade processual, inegavelmente experimentada na grande maioria dos processos judiciais. A justiça multiportas surge como uma via de efetivação de direitos que pretende, caso a caso, realizar as adequações necessárias ao tipo de conflito analisado, buscando menos dispêndio financeiro, utilização de métodos de autocomposição e, principalmente, a tempestividade na efetivação dos direitos.

Nesse contexto, falar sobre a tempestividade na efetividade dos direitos nos remete ao direito fundamental à razoável duração do processo (artigo 5º, LXXVIII, CF), bem como a uma pecha inerente ao direito brasileiro representada pela intempestividade dos processos judiciais.

Inegavelmente experimentamos um processo judicial que não consegue entregar ao jurisdicionado o direito material pretendido em um tempo que possa ser considerado razoável, cabendo destacar que tal ideia de prazo razoável não corporifica uma operação matemática, mas sim deve ser verificada concretamente, atendendo as complexidades individuais de cada demanda.

Partindo dessa premissa básica acerca da existência de uma real intempestividade da tutela jurisdicional brasileira, resta questionarmos se o ordenamento jurídico pátrio está inclinado a enfrentar a matéria e, caso positivo, de que forma vem atuando a fim de minimizar os efeitos danosos da demora excessiva para se alcançar o bem da vida pretendido por toda e qualquer iniciativa de acesso à Justiça.

Vale ressaltar que a construção da ideia de razoável duração está essencialmente vinculada com a noção de dignidade da pessoa humana, na medida que esta se dedica a proteção de valores tidos pelo meio social como essenciais, ou seja, irrenunciáveis à existência do ser humano. Assim, no momento em que um legitimado se vê forçado a buscar auxílio junto ao

judiciário, na grande maioria das vezes, sua necessidade está ligada à promoção de elementos que integram sua dignidade.

Ora, se o interessado em promover sua dignidade humana demanda o judiciário e se depara com uma resposta judicial intempestiva, a conclusão lógica é que os valores mínimos de sua dignidade estão sendo novamente alijados.

Todavia é preciso reconhecer que iniciativas, aparentemente insuficientes, vêm sendo adotadas paulatinamente na intenção de modificar esse cenário de intempestividade, tais quais: previsão do sistema de precedentes; instituição dos processos eletrônicos; incidente de demandas repetitivas; acordo de não persecução penal e cível; inventário e divórcio extrajudicial; instituto da repercussão geral, etc. Ocorre que tais medidas, conforme se observa na prática, não estão sendo suficientes para solucionar a problemática experimentada, razão pela qual o jurisdicionado continua tendo sua dignidade ferida pela insuficiente prestação jurisdicional.

Diante desse cenário, o sistema ou justiça multiportas se apresenta como mais uma possibilidade de solução adequada de conflitos, mormente quando utilizados métodos autocompositivos de resolução, tais como mediação, conciliação e negociação. Tal via de resolutividade assume imperiosa importância no que se refere a possibilidade de celeridade na efetivação dos direitos, o que referenda extrema relevância mormente quando se está a falar de dano ambiental estrutural, menção referencial da presente pesquisa, conforme veremos no seu decorrer.

Assim, resta concluir que todo e qualquer meio legítimo de atuação, judicial ou extrajudicial, deve ser objeto de apreciação por parte do Ministério Público quando da consecução de seu objetivo constitucional de efetivação dos direitos fundamentais, ainda que eventual instrumento não esteja previsto textualmente em lei ou na Constituição Federal.

Cumprido mencionar que a busca por meios alternativos de solução de conflito não se justifica pura e simplesmente em razão da reconhecida intempestividade dos processos judiciais, se sedimentando, também, em razão da realidade social complexa e efêmera vivenciada atualmente, em que a revolução tecnológica é capaz de gerar profundas e rápidas modificações globais que exigem respostas imediatas e eficazes.

Optar unicamente pela tradicional concepção de solução de conflito, via ajuizamento de demanda a ser analisada pelo poder judiciário seria o mesmo que fechar os olhos para a evolução do nível de complexidade dos atuais litígios, que na grande maioria dos casos refletem problemas estruturais de falta de políticas públicas ou desorganização da política pública existente. Assim, diante do grau de dificuldade na solução dos complexos problemas da

atualidade, uma simples decisão judicial dificilmente tem o condão de eficazmente reorganizar ou reestruturar a política pública desejada, fazendo-se imprescindível, portanto, a busca de soluções acordadas, o que está em plena consonância com o perfil constitucional do Ministério Público.

A própria instituição Ministério Público precisa compreender seu perfil atual abrindo sua postura demandista, vez que o ajuizamento de ações nem sempre configura a melhor prática para a eficaz implementação dos direitos fundamentais desejados, sendo necessária uma ruptura de ideia para adoção de um paradigma resolutivo, consoante leciona Daher²⁷:

No paradigma demandista, o Órgão do Ministério Público atua reativamente, tendo como norte a judicialização dos conflitos cuja solução esteja relacionada às suas atribuições, desincumbindo-se de seus múnus com o mero ajuizamento de ação. No demandismo, a atuação é formal e burocrática, não tendo como finalidade a solução efetiva do conflito, mas tão somente a finalização do processo.

De revés, a atuação resolutiva, sem excluir a porta de entrada do Poder Judiciário, quando essa se mostrar a mais adequada para a tutela dos direitos, é proativa, reflexiva e fundada na análise qualificada da realidade social, em sede procedimental, com o objetivo de encontrar a solução efetiva para o conflito, potencializando-se na utilização dos instrumentos extrajudiciais.

Em verdade, o que justifica a atuação do Ministério Público em qualquer matéria de sua atribuição é o foco único na concretização do direito fundamental pretendido, de nada adiantando sobrecarregar o poder judiciário, pois, apesar da existência de eventual provimento judicial em consonância com o pretendido pelo demandante, tal fato não significa, necessariamente, a efetividade processual, que apenas se consuma quando há a real entrega do direito material pretendido pelo jurisdicionado.

Nessa toada continua a autora Daher²⁸:

No paradigma resolutivo, em síntese, o órgão do Ministério Público atua para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado, por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos, para a resolução extrajudicial ou jurisdicional dessas situações. No que concerne ao uso dos instrumentos jurídicos à disposição do Ministério Público para o cumprimento de sua missão constitucional, cabe reconhecer que a atuação resolutiva requer o emprego de todos os meios legítimos, previstos não taxativamente na legislação, para assegurar a efetividade dos direitos.

²⁷ DAHER, Lenna Luciana Nunes; **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. GOULART, Marcelo Pedroso; ALMEIDA, Gregório Assagra de (Orgs.). Ministério Público Resolutivo. 1ª Ed., 1. Reimp. - Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 25. ISBN 978-65-80444-68-7.

²⁸ Ibid., p. 26.

Por cautela, necessário novamente esclarecer que não se está a abandonar a via judicial como forma de solução de conflitos, ao contrário, o que se busca é que a utilização do Poder Judiciário seja racionalizado e potencializado, sendo acionado, quando necessário, de forma colaborativa com os demais mecanismos da justiça multiportas, o que evitará uma sobrecarga desnecessária ao sistema Judiciário, possibilitando, assim, que quando o mesmo precise intervir para contribuir com a solução de problemas complexos possa atuar com efetividade processual, entregando eficazmente o direito pretendido.

3 DANO ESTRUTURAL AMBIENTAL

Ainda que reconhecidamente o Brasil tenha experimentado um significativo avanço no rol de direitos fundamentais consagrados constitucionalmente, permanecemos a vivenciar um momento da história no qual problemas sociais, econômicos, ambientais etc., sedimentam uma dura realidade no País, o que por sua vez representa uma sistêmica violação de normas legais umbilicalmente ligadas à dignidade da pessoa humana.

Segundo o magistério de Ruaro²⁹, a positivação do princípio da dignidade da pessoa humana ainda é tida como recente no sistema jurídico mundial, em que pese tenha ramificação profunda em todo o universo normativo vigente, sendo base de existência para todo e qualquer Estado de direito. Vejamos:

No que toca à positivação do princípio da dignidade humana esta é relativamente recente, ressaltando-se uma ou outra exceção, somente após a Segunda Guerra Mundial que o valor fundamental da dignidade humana passou a ser expressamente reconhecido nas Constituições, de modo especial após ter sido consagrado pela Declaração Universal da ONU de 1948.

A dignidade da pessoa humana é fonte primária que apresenta as diretrizes do ordenamento jurídico dos Estados de Direito, representando vetor interpretativo e indicativo, e em se tratando do direito brasileiro, apresenta-se como um dos fundamentos do próprio Estado Democrático de Direito.

Observa-se, portanto, que apesar de sua enorme importância e ativa influência no âmbito de todas as políticas públicas existentes, é forçoso reconhecer que o princípio da dignidade da pessoa humana ainda carece de tremenda evolução. A título exemplificativo, impossível afirmar que a República Federativa do Brasil esteja em obediência ao fundamento da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), quando verificado que 40% dos resíduos sólidos produzidos no País são encaminhadas para unidades de coletas inadequadas, como os lixões, segundo aponta estudo da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, autora da edição 2021 do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil³⁰.

Referidas violações a direitos fundamentais naturalmente possuem alcance coletivo, sendo reflexo da ausência de política pública ou da ineficácia de um sistema protetivo existente que não é hábil o suficiente para pôr fim a tais violações. A solução de tal problemática exige uma reestruturação do sistema a fim de implementar um fluxo de serviço ou consertar o mau

²⁹ RUARO, Regina Linden. Direito fundamental à liberdade de pesquisa genética e à proteção de dados pessoais: os princípios da prevenção e da precaução como garantia do direito à vida privada. **Revista do Direito Público**. Londrina/PR, v. 10, n 2, maio/ago 2015, p. 15. DOI: 10.5433/1980-511X.2015v10n2p9. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11555>. Acesso em 20 de junho 2021.

³⁰ ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, op. cit., p. 16.

funcionamento do serviço já prestado, exigindo alteração sistêmica com o fito de resguardar o mínimo de dignidade da pessoa humana, o que por sua vez frequentemente demanda adoção de medidas orçamentárias, legislativas, administrativas e regulatórias.

A desejada reestruturação se justifica porque a ideia do conserto do sistema pretende dar solução não a um caso isolado, mas sim sanar a origem da violação do direito, evitando o surgimento de futuras demandas semelhantes, o que terá o condão de beneficiar não apenas os envolvidos no caso concreto, mas toda uma coletividade, evitando que novos danos, tendo como causa a mesma origem problemática, se reproduzam e venham a prejudicar a ordem social.

Essa espécie de conflito que demanda reestruturação de um sistema vem sendo compreendida doutrinariamente como violação de natureza estrutural, podendo ocorrer nas mais diversas áreas de impacto social, ao passo que o recorte da presente pesquisa se dedicará a abordar as transgressões estruturais na esfera ambiental, que por hora estamos denominando de dano, problema ou conflito estrutural ambiental.

Assim, o presente capítulo se dedicará a verificar as características e os principais elementos atribuídos pela doutrina aos danos estruturais, ao passo que discutirá sobre os requisitos tido como indispensáveis na pretensão de sua resolução, tudo com o objetivo de auxiliar o raciocínio acerca de qual o tratamento mais adequado a ser dado pelo Ministério Público quando o exercício de suas funções exigir o enfrentamento de conflitos dessa natureza.

3.1 ORIGEM

Os direitos fundamentais são oriundos de conquistas sociais históricas, de modo que não basta apenas garantir suas existências sem que estas sejam realidade prática na sociedade. Ou seja, de nada adianta haver extensa previsão normativa de direitos fundamentais sem que sejam efetivamente entregues aos seus destinatários.

Neste sentido, tem-se a premissa doutrinária básica que as violações consideradas como estruturais são aquelas nas quais os direitos fundamentais de determinado País estejam sendo desrespeitados, causando rupturas aptas a ferir a dignidade da coletividade, noção esta que teve origem no direito americano.

Contudo, antes de propriamente realizar abordagem acerca da origem conceitual da noção de violações estruturais, que metodologicamente também serão identificadas no presente trabalho como problemas, danos e conflitos estruturais, é importante esclarecer, para fins de aderência temática do presente trabalho, que não se pretende realizar qualquer ensaio aprofundado sob a ótica do direito processual, em que pese se reconheça que o sentido atual da

violação estrutural tenha principado a partir de um julgado ocorrido na Suprema Corte Americana, originando-se, portanto, de um processo judicial.

O que se está a ressaltar é que os esclarecimentos a serem brevemente realizados nas linhas vindouras sob a ótica do direito processual se restringem tão somente ao necessário para demarcar o nascedouro do termo dano estrutural, para que assim, de posse dos conceitos necessários, seja possível desenvolver o foco central da pesquisa, direcionado às formas de soluções das violações estruturais ambientais a serem priorizadas pelo Ministério Público.

Realizada essa elucidação, impende registrar que a noção de violação estrutural surgiu quando do trâmite na Suprema Corte Americana de um processo envolvendo discriminação racial, conhecido como caso *Brown v. Board of Education* (1954), no qual 13 (treze) pais de alunos residentes município de Topeka, estado do Kansas, descontentes com a política de discriminação racial existente na cidade, buscaram o judiciário a fim de reverter o que entendiam por segregação racial no sistema de ensino público, onde negros e brancos eram separados por escolas, o que até então era prática recorrente com base na teoria dos “iguais mas separados” (*equal but separeted*), por sua vez foi reconhecida como admissível através do julgamento *Plessy v. Ferguson*, no ano de 1896³¹.

Assim, as demandas estruturais nasceram da necessidade de afirmação dos direitos fundamentais nos Estados Unidos, em específico em função da busca de igualdade entre raças e repúdio da discriminação no sistema de ensino americano. É que à época prevalecia a prática de separação do ensino entre alunos da raça negra e branca, assegurando a ambos o acesso ao ensino, porém em estabelecimentos diferentes.

Tal separação física fazia, por exemplo, com que alunos negros tivessem que se deslocar por grandes distâncias para poder frequentar a escola, em que pese existisse estabelecimento de ensino próximo a sua residência, destinado, contudo, para estudantes brancos. A distância de deslocamento se mostrava extremamente prejudicial aos discentes ante a perda de tempo do trânsito, o que por sua vez influenciava no desempenho escolar em função do cansaço da jornada, sendo agravado por fatores secundários que envolvem o traslado, tais como a falta de alimento e os dispêndios financeiros inerentes, trazendo ainda maior sobrecarga para as famílias negras que enfrentavam situação econômico-social não favorável.

Vale relembrar que essa prática da segregação racial escolar era algo legitimado nos Estados Unidos, daí porque tinha amplo apoio popular, o que elevou enormemente a dificuldade

³¹ DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional**: a tutela dos Direitos Fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Ed. Juruá, 2019. e-book. ISBN v. digital 978-85-362-8657-0.

de se reverter a prática discriminatória vez que a população branca era resistente a uma eventual mudança na cultura de segregação que persistia há anos.

Assim, diante do estado de violação de direitos dos estudantes negros e da inércia da política para modificar a situação, alguns pais acionaram a justiça americana almejando a mudança no sistema de ensino, algo que exigia uma complexa reforma na estrutura até então existente no intuito de transformar a educação segregada em um ensino único no aspecto racial.

Arenhart, Jobim e Osna³², esclarecem que a Suprema Corte dos Estados Unidos reconheceu o sistema de segregação racial de ensino discriminatório como uma violação de direitos civis, assim o fazendo tomando como fundamentação teórica a Décima Quarta Emenda da Constituição dos Estados Unidos da América, que prevê a igualdade de direitos entre todos os cidadãos dos Estados Unidos.

Ocorre que a Corte Americana se limitou o conceder formalmente o direito de os negros frequentarem as mesmas escolas que os brancos, não determinando, contudo, quais as práticas concretas deveriam ser adotadas a fim de promover a desejada educação unificada. Ou seja, apesar de reconhecer a ilegalidade do método racista executado, a justiça americana não esclareceu como contornar a situação, certamente por reconhecer quão complexa seria a pretendida implementação do comando judicial.

A mudança educacional desejada perpassava também por uma transformação cultural da sociedade, razão pela qual um comando judicial resumido e verticalizado não teve o condão de efetivar a evolução pretendida. Ao contrário, observaram-se reações violentas da população branca quanto a medida, a ponto de os defensores da separação preferirem fechar os estabelecimentos educacionais a promover a dessegregação, gerando um clima de desestabilização maior do que o já existente, acirrando ainda mais os ânimos entre a população que se julgava pertencer a raças diversas.

Percebeu-se que os tradicionais métodos de implementação de decisão judicial não geraram eficácia no complexo caso em análise, forçando os teóricos a raciocinarem métodos instrumentais novos a fim de pôr em prática o comando judicial de não segregação escolar.

Surge então o que denominou-se de *estructural injuctucions*³³, reconhecendo que em casos dessa natureza não basta um mero comando destinado aos agentes públicos, sendo necessário um atuar mais abrangente pois o que se buscava, em realidade, era uma readequação

³² ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, e-book, 2021.

³³ FISS, Owen. **As bases políticas e sociais da Adjudicação**. Tradução: Carlos Alberto de Salles. In: LIMA, Fernando Rister de Sousa (org.). *Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade*. 2. Ed. Curitiba: Juará, 2017. Cap. 2. p. 81-93.

burocrática do sistema educacional até então existente, a fim de extirpar uma prática que não mais se adequa ao avanço social, e que se persistisse continuaria a causar violações de direitos fundamentais básicos da população negra.

Segundo Arenhart³⁴, a correção das falhas estruturais representa ir além de impor uma simples determinação de fazer ou de se abster de praticar algo, exigindo uma modificação capaz de reestruturar a visão sobre o sistema, implicando em mudança substancial na instituição destinatária a fim de se evitar a continuidade da violação dos direitos fundamentais, o que na grande maioria das vezes exige modificação na órbita legislativa, administrativa, regulatória e orçamentária.

Tais complexidades que envolvem a solução de falha estrutural educacional nos Estados Unidos levaram a dificuldades na implementação da decisão judicial no caso *Brown v. Board of Education* (1954), o que motivou uma segunda decisão da corte americana, conhecida por *Brown v. Board of Education II* (1955), sendo que desta feita já se estava atento que os usuais métodos de implementação de decisão judicial não seriam servíveis para o caso, razão pela qual voltou-se os olhos para a necessária elaboração de planos de atuação, com estabelecimento de cronograma e calendário de execução das medidas, assim como a adoção de práticas diversas que fossem capazes de, satisfatoriamente, eliminar a política da segregação racial educacional.

Nesse segundo julgamento da matéria houve por parte da Corte a preocupação em estabelecer um norte sobre como concretizar a importante decisão que afastava a segregação racial, o que naturalmente seria algo de extrema complexidade tendo em vista os elementos culturais que precisariam ser superados.

Assim sendo, no julgamento de *Brown v. Board of Education II* a Suprema Corte Americana delegou aos juízos das cidades locais a obrigação de adotarem as medidas práticas necessárias para a efetiva implementação da decisão judicial que reconhecia a ilegalidade da segregação racial nas escolas, novamente sem discriminar como fazer, ficando a cargo da realidade local quais medidas práticas deveriam ser executadas, o que por si só representa uma novidade do formato tradicional de cumprimento das decisões judiciais.

Anos se passaram e diversas medidas estruturantes foram paulatinamente adotadas, em verdadeiro sistema de erros e acertos, mas sempre respeitando a ideia de reestruturação do sistema durante um longo período temporal, visto que por mais de 10 (dez) anos comandos

³⁴ ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, v. 225, p. 239-419, nov. 2013.

estruturantes foram efetivados até que ocorresse a desejada mudança, reformulando-se a estrutura dos estabelecimentos de ensino dos Estados Unidos.

Nessa toada, a partir do julgamento do caso *Brown v. Board of Education I e II*, identificou-se que o novo olhar sobre a forma de solução de falhas estruturais se mostrou exitoso, em que pese a execução tenha sido demasiadamente prolongada no tempo, fazendo com que problemas de complexidade semelhantes também viessem a ser analisadas sob a ótica dos conflitos estruturantes.

Na medida que se deparavam com ausência ou ineficácia de políticas públicas culminando com violação sistemática de direitos fundamentais, lançavam-se os olhos para a tentativa de reestruturação burocrática do sistema a fim de extirpar por completo a situação danosa. A título de exemplo é possível citar a situação envolvendo as condições degradantes no sistema penitenciário em diversas unidades no estado do Arkansas³⁵, conhecido como caso *Hutto v. Finney*, tendo a Corte Americana classificado a situação vivenciada pelos detentos como crueldade pois envolvia privação de alimento, insalubridade, superlotação, punições excessivas etc. A fim de contornar essa falha estrutural diversas medidas foram determinadas pelo judiciário, o que foi possível em razão desse novo olhar sobre a forma de resolução dos conflitos estruturais.

Em verdade, os danos estruturais não representam uma novidade no cenário global, o que há de inovação é apenas o novo olhar sobre a maneira de resolução de tais situações, representando, este, o grande impacto acerca da compreensão do tema, cuja atenção doutrinária no Brasil começa a receber importantíssimos incentivos, daí porque se falar em matéria relevante e atual.

3.2 CARACTERÍSTICAS

Realizado esse apanhado histórico sobre a origem do que hoje se entende por dano estrutural, também metodologicamente referenciado por este trabalho como conflito ou problema estrutural, imperioso realçar algumas características comuns a tal espécie, com ênfase para as lesões atinentes ao meio ambiente, tendo em vista ser o foco central da pesquisa.

Se faz necessário estabelecer as características particulares dos danos estruturais e pontuar as distinções frente às demais espécies de conflitos tradicionais, justamente pelo fato

³⁵ DANTAS, op. cit.

dos problemas estruturais exigirem métodos resolutivos diferenciados daqueles aplicados às clássicas modalidades de violações.

Na mesma toada, a definição de características próprias dos conflitos estruturais se torna importante para descortinar uma espécie relativamente nova de conceituação doutrinária, que, como visto no tópico anterior, obteve atenção dos estudiosos apenas por volta de 1954 através do julgamento do caso *Brown v. Board of Education*, portanto, há menos de 70 (setenta) anos, o que para o direito é considerado como recente, se fazendo necessária a estipulação de alguns elementos próprios dos danos estruturais.

Repita-se, em verdade os problemas enfrentados sob a ótica estrutural não são nenhuma novidade, o que pode ser chamado de inovador é o olhar que a doutrina passa a conferir aos referidos problemas na tentativa de implementar maneiras de soluções próprias e adequadas à natureza do conflito, daí porque destacar os danos estruturais das demais espécies.

Ademais, o grande impacto social dos danos estruturais, em especial os ambientais, exige atenção especial dos agentes públicos e da comunidade em geral para o tema, daí porque se torna ainda mais legítimo estabelecer suas características, o que se passa a fazer a seguir.

3.2.1 Lesão ao direito fundamental

A compreensão das peculiaridades dos danos estruturais vem despertando interesse crescente na doutrina pátria em função de sua característica primordial representada pela violação sistêmica de direitos fundamentais, o que se observa latente no conflito estrutural ambiental.

Ao falar do dano estrutural ambiental é importante iniciar realçando, como elemento central de todo e qualquer problema dessa natureza, o fato do ilícito em ocorrência promover violação recorrente ao direito fundamental, assim considerado como aquele que extrai sua essência dos valores morais que permeiam a dignidade da pessoa humana, sendo esta a fonte de referência de todo e qualquer direito fundamental.

A existência de dano ou falha estrutural ambiental necessariamente denota perante a legislação constitucional brasileira uma violação ao direito fundamental tanto no aspecto formal quanto material. A existência de um meio ambiente equilibrado configura formalmente direito fundamental na medida que a Constituição Federal assegura tal condição a dispositivos legais que integram textualmente seu corpo, ainda que não inseridos no título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais, consoante leciona o artigo 5º, §2º, CF.

Assim, tendo em vista a previsão do artigo 225 da Carta Magna no sentido de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como levando em consideração a sua essência protetiva dedicada a busca pela qualidade da vida, resta concluir que ao referido bem jurídico é assegurado a condição formal de direito fundamental.

Tratando do núcleo protetivo do bem jurídico meio ambiente, resta evidente a pretensão legislativa de resguardar a própria vida humana e não humana, mormente se considerado que a qualidade da natureza é condição mínima e indispensável para a sobrevivência de qualquer espécie de ser vivo, representando, assim, um valor indissociável da dignidade da pessoa humana, que, por sua vez, referencia um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, III), daí porque concluir ser o direito ao meio ambiente equilibrado materialmente fundamental.

A qualidade da vida humana e não humana possui absoluta relação com o nível de proteção ambiental, uma vez que em um ambiente regado de poluição não é possível falar em sobrevivência digna. Fechar os olhos para o nível de degradação ambiental vivenciado representa o mesmo que paulatinamente tolher o direito à vida das presentes e futuras gerações.

Dito isto, reafirma-se como característica primordial do dano estrutural ambiental o fato da violação promover ofensa do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

3.2.2 Violação sistêmica e coletiva do direito

Traçado o panorama do elemento compreendido como primordial para a caracterização do dano estrutural ambiental, resta-nos avançar na tarefa com a indicação de um segundo fator caracterizador, representado pela pulverização da violação do direito.

Para que seja considerado um dano estrutural a lesão ao direito fundamental não deve representar uma ocorrência isolada, sendo necessário que haja uma prática sistêmica de violação, o que referenda uma segunda característica do problema estrutural. Ou seja, se estivermos a falar em dano ambiental ocorrido de forma singular, que não se reproduz no tempo através de novos ilícitos, não há que se falar em dano estrutural, mas sim em uma lesão ambiental isolada, que por configurar ofensa à natureza, obviamente também merece o amparo legal, mas não sob a ótica dos danos estruturais, pois estes possuem características, objetos e formas de resoluções peculiares.

Em acréscimo, importante ressaltar que a violação ao direito fundamental deverá impactar a condição de vida não apenas de um indivíduo específico, mas reverberar prejuízos nos relacionamentos sociais de uma comunidade de forma contínua. Ou seja, nos danos

estruturais as violações se repetem no tempo afetando ininterruptamente e progressivamente o meio social na condição de coletividade.

O que se está a afirmar com esta característica é que um ato isolado no tempo, uma violação singular ambiental que não se renova através de novas ações ou omissões, não tem o condão de representar uma falha de funcionamento de uma política pública, de um programa ou uma instituição, resumindo-se a um dano ambiental pontual. Assim, não ocorrendo falha sistêmica não há no que se falar em necessidade de reestruturação da funcionalidade em andamento, inexistindo, portanto, um problema estrutural, mas tão somente um ilícito ambiental isolado.

A título exemplificativo de dano ambiental não estrutural podemos citar a ocorrência episódica de corte irregular de espécies da flora praticado por ente público ou particular com o pretexto de melhorar a circulação urbana ou ampliar a área territorial. Lado outro, o depósito indevido de resíduos sólidos reiteradamente praticado em lixões, algo cotidianamente observado, referencia dano ambiental estrutural mormente se considerado sua repetição no tempo, gerando constante violação ao direito fundamental, demonstrando que o sistema dedicado a promover a coleta adequada dos resíduos é falho, merecedor de ressignificação.

Tomando por empréstimo o exemplo da coleta inadequada dos resíduos sólidos, rememorando o que já foi dito no capítulo anterior com a demonstração dos dados elaborados pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, autora da edição 2021 do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, indicando que 40% das 225.965 mil toneladas diárias de resíduo produzidas são descartadas irregularmente no Brasil, gerando degradação ambiental expressiva, em especial no tocante a poluição hídrica dos lençóis freáticos e das águas oceânicas, resvalando em evidente risco para a saúde humana e das espécies aquáticas, surge espaço para vaticinar que todo dano estrutural ambiental será também um dano coletivo, despontando, portanto, novo aspecto dos problemas estruturais.

Afirma-se, dessa maneira, pelo simples fato de todo dano coletivo ser aquele que produz efeito lesivo a um grupo de pessoas enquanto sociedade, o que ocorre com os danos ambientais, onde há conflito de interesse juridicamente relevante não direcionado a uma pessoa específica, mas sim a comunidade como um todo. Tal definição ganha mais substrato quando considerado que a titularidade do bem jurídico meio ambiente equilibrado é outorgada para a coletividade e não para uma pessoa individualmente, sendo, portanto, um bem de titularidade coletiva.

Por prudência, a fim de rechaçar eventual incompreensão teórica, é recomendável fazer um alerta quanto a espécie de dano ambiental que está sendo tratada, pois, como sabemos, as violações ambientais são multifacetárias, suscetíveis de causarem multiplicidades de danos,

tanto individuais quanto coletivos, cabendo registrar que estes últimos sempre estarão presentes nas hipóteses da ocorrência de lesão ao meio ambiente, sendo denominados de danos ambientais em sentido estrito.

Ilustrativamente podemos clarear referida distinção exemplificando através de dano ambiental praticado por indústria que no seu sistema produtivo venha a poluir o lençol freático em razão da utilização de produtos químicos. Observe-se que a mera existência de degradação ambiental hídrica já denota a existência do dano coletivo (dano ambiental em sentido estrito), vez que a sociedade teve o seu bem jurídico (meio ambiente) afetado pela poluição hídrica.

Em aderência ao exemplo citado, caso algum morador da localidade venha a ser contaminado por meio da utilização da água proveniente do lençol freático poluído pela indústria, além do dano coletivo haverá também o dano ambiental individual, devidamente amparado pelo nosso ordenamento jurídico, porém com regras peculiares, a iniciar pela previsão prescricional.

De toda sorte, tal distinção se faz necessária para realçar que o presente estudo se debruça exclusivamente sobre o dano ambiental em sentido estrito (coletivo), o que permite asseverar nova conclusão ao se afirmar que nem todo dano coletivo ambiental referenda dano estrutural, mas todo dano estrutural ambiental é necessariamente um dano coletivo.

Mencionada assertiva se torna evidente através da ilustração da poluição hídrica do lençol freático pela indústria, que pode ter ocorrido por mera falha pontual no processo de produção, razão pela qual não se enquadra nas características de um dano estrutural tendo em vista que a solução não necessariamente demanda a reestruturação do sistema de produção da indústria poluidora, mas tão somente um conserto pontual em determinada etapa laborativa.

3.2.3 Dano complexo, policêntrico e multipolar

Seguindo na pretensão de enumerar as características dos problemas estruturais, tem-se no critério complexidade do conflito um importante elemento identificador. Serão complexos aqueles conflitos nos quais existam muitas maneiras de tutelar o direito lesado, porém não se tem certeza acerca de qual conduta adotar para solucionar a violação³⁶.

Apenas será considerado dano estrutural ambiental aquele cujo resultado material pretendido hipoteticamente possa ser alcançado de diversas formas, não podendo precisar, de

³⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020.

antemão, qual o caminho certo para o trilhar vitorioso, apenas havendo a plena convicção que o sistema de violações a direitos fundamentais somente será superado se as estruturas existentes forem objeto de ressignificação, não se sabendo precisar de plano, ante a complexidade, qual a maneira mais adequada de agir.

A correta forma de atuação na tentativa de solucionar um dano estrutural ambiental irá depender da realidade fática existente, não havendo resposta prévia e simples que traga a resolução do feito, daí porque afirmar que o agir escorreito para solução de problemas estruturais será identificado no curso das tratativas de reestruturação do sistema, devendo ser objeto de técnicas próprias a serem aprofundadas no capítulo seguinte da presente pesquisa, sendo que por hora a mensagem que se deseja passar é apenas considerar dano ambiental estrutural aquele cuja solução se mostra complexa.

Como despoluir o litoral de uma cidade? De qual maneira aumentar o índice de coleta de resíduo sólido no município? Tais problemas exigem uma gama imensa de fatores para sua concretização, que vão de elementos orçamentários à viabilidade técnica, perpassando pela necessidade de oitiva dos envolvidos, afetação territorial, além de inúmeros outros componentes imprevisíveis que os complexos problemas contêm.

A complexidade dos danos estruturais advém também da incerteza da efetividade do resultado pretendido a partir da adoção de determinadas ações, daí porque na tratativa de resolução de conflitos dessa natureza ser comumente necessário a mudança da estratégia previamente adotada e a concretização de uma nova rota de atuação, novos conjuntos de ações que se presumem servíveis como solução prática desejada.

Pode ocorrer, por exemplo, que a solução do dano estrutural ambiental dependa de determinada dotação orçamentária prevista para o ano subsequente, e que esta previsão não venha se concretizar em razão de inesperada crise econômica, ilustrativamente como ocorreu com a Covid-19, abalando significativamente a economia a ponto de a arrecadação não ser suficiente para suportar o planejamento inicial necessário para a resolução do problema. Observa-se, portanto, que o fator imprevisibilidade está essencialmente ligado à ideia de complexidade dos danos estruturais, ao passo que os motivos das imprevisibilidades são naturalmente infundáveis.

Impende registrar que a resolução de um problema estrutural irá exigir a elaboração ou implementação de novas práticas, operando uma correção nas atitudes até então tomadas, visando extinguir a origem do problema e evitar sua reprodução, o que necessariamente demanda um processo contínuo de concretização do novo rumo de atuação até que se obtenha o resultado pretendido, evidenciando, notoriamente, a complexidade de toda falha estrutural.

Essa complexidade se deve também pela existência de dois elementos principais, sendo eles o fator policêntrico do dano estrutural e sua multipolaridade.

Existe o fator policêntrico em uma lesão de direitos fundamentais quando a violação apresenta diversos focos de conflitos de interesses distintos³⁷. O dano ambiental pode afetar a sociedade de maneira similar, como exemplificativamente ocorre na hipótese de derramamento de óleo em alto mar, o que repercute singelamente no meio social. Lado outro, é bem comum que as violações ambientais lesem determinados grupos de maneira mais intensa, podendo ilustrativamente ser referenciado através dos desastres de Brumadinho e Mariana, onde alguns foram lesados com a perda da vida, outros com avarias patrimoniais, e diversos restaram desempregados ou tiveram sua fonte de renda reduzidas etc.

Portanto, no conflito estrutural existirão vários polos de conflitos, ainda que originados em razão de um mesmo problema, que no caso dos exemplos de Brumadinho e Mariana foi a ausência de uma política pública eficaz de fiscalização da atividade de mineração.

A existência de conflitos distintos inseridos em um mesmo problema estrutural torna mais complexa sua resolução pois os afetados com intensidades diferentes não podem receber tratamento similar tendo em vista que os interesses não são comuns, daí porque a solução adequada para o grupo ofendido com menor intensidade não pode ser idêntica àquele grupo severamente agravado.

Conclui-se, portanto, que apesar da origem do problema estrutural ser a mesma (falha de fiscalização do sistema de mineração), a conflituosidade do dano não será idêntica pelo simples fato de haver divergência quanto ao grau de impacto do dano sobre os afetados.

A complexidade também se deve em razão da multipolaridade dos problemas estruturais, havendo pluralidade de envolvidos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, o que se justifica em razão da necessária expressão coletiva das violações estruturais. Afirmar que todo problema estrutural referenda um dano coletivo significa dizer que inúmeras instituições, organizações e indivíduos, possuem interesse em sua solução, o que eleva o nível de complexidade uma vez que as pretensões individualizadas dificilmente se direcionam em sentido único, até mesmo porque os afetados assim o são de modo não uniforme.

Se os danos coletivos promovem violações distintas, impossível haver uma resolução única que seja aplicada de modo unânime para todo o problema estrutural, devendo os fatores concretos serem analisados particularmente, o que implica dar voz aos diferentes segmentos

³⁷ FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (mestrado em Direito das relações sociais). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

afetados em proporção global, tendo em vista que a pretensão da resolução dos problemas estruturais é eliminar a origem do dano evitando sua reprodução no futuro.

Em acréscimo, ainda no que tange ao elemento multipolaridade, se faz necessário enaltecer que na pretensão de resolução dos danos estruturais ambientais não basta ouvir apenas os diretamente afetados, sendo necessário oportunizar participação aos atores que farão parte do processo de reestruturação de um sistema que se pretende construir, por exemplo, garantindo a oitiva dos agentes que a partir de então passarão a exercer papel fiscalizatório do novo sistema a ser ressignificado. Assim, resta claro que nos problemas estruturais a multipolaridade assume contornos grandiosos, o que será objeto de maiores considerações no tópico seguinte.

Por fim, necessário referenciar ainda que uma falha estrutural pode ser oriunda de uma atividade pública ou privada, de forma que é correto afirmar que a reorganização da estrutura também pode ter por destinatário um ente particular, de modo que sua reestruturação vise assegurar interesses de diversos envolvidos, tal qual o fisco, empregados, fornecedores, além da sociedade em geral. Ou seja, é incorreto limitar a ideia de problema estrutural à atividade Estatal, em que pese se reconheça que comumente os danos estruturais são mais frequentes em órgãos públicos.

3.3 ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA REESTRUTURAÇÃO DO DANO ESTRUTURAL AMBIENTAL

Uma vez estabelecidas as noções doutrinárias essenciais para a compreensão do que se entende por dano, conflito ou problema estrutural ambiental, caminho este que foi trilhado com anotações desde a origem do tema no direito comparado americano, avançando com a indicação das principais características da referida espécie de violação, resta-nos no presente tópico indicar quais os elementos considerados indispensáveis quando se pretende pôr fim ao ciclo de violação ao direito fundamental experimentado com os problemas estruturais.

Impende registrar que o foco do estudo em questão se dedica a analisar dano estrutural ambiental e lançar hipóteses sobre qual o meio mais adequado para que o Ministério Público venha satisfatoriamente exercer seu papel constitucional na implementação do direito ao meio ambiente equilibrado, daí porque os elementos de referência a seguir estão necessariamente relacionados ao bem jurídico meio ambiente e a atuação do Órgão Ministerial.

3.3.1 Ministério Público e a Coletivização

O ideal da remodelação que norteou a criação do perfil constitucional do Ministério Público brasileiro após a Constituição de 1988 está estritamente afinado com o dever da instituição na busca pela efetividade dos direitos fundamentais expressamente inseridos ou não nos textos legais. Ou seja, o que se pretende é que o Órgão Ministerial sirva para a sociedade com a nobre função de lhe garantir o usufruto de direitos básicos e essenciais ao exercício da dignidade humana.

Resta ao Ministério Público, portanto, encontrar as estratégias que melhor lhe façam atingir seus objetivos institucionais, o que pode se dar via tutela judicial ou extrajudicial, bem como através da defesa de direitos individuais indisponíveis ou coletivos. O caminho a ser tratado pelo membro ministerial no afã de atingir sua obrigação legal dependerá da análise do caso concreto, cabendo ressaltar que a busca pela efetividade dos direitos prescinde de previsão legal dos mecanismos de atuação, necessitando, contudo, que o ideal da atuação se dê em prol exclusivo de benefício ao meio social.

Como dito, a escolha da estratégia de atuação deverá incidir quando da análise da realidade vivenciada no momento, tendo em vista que a opção por uma conduta extrajudicial ao invés da tutela judicial é tarefa que exige reflexão pontual a depender da hipótese experimentada, o que também se aplica na opção de defesa de direitos de maneira individualizada ou coletiva, sendo que em qualquer das vertentes o anseio pela resolução do conflito deverá nortear o caminho a ser adotado.

Entretanto, ao falar de problema estrutural ambiental, que como já registrado em linhas anteriores possui característica peculiar por representar violação sistêmica de direito fundamental cuja repercussão promove afetação coletiva, o que se justifica pela própria titularidade do bem jurídico meio ambiente, trazendo consigo grande nível de complexidade na busca de sua efetiva resolução por possuir diversos centros de conflitos e variados polos participantes, vislumbra-se na atuação coletiva do Ministério Público o meio mais adequado na pretensão de resolução da falha estrutural, em que pese, repita-se, nada impeça a adoção de defesa individual de direitos indisponíveis, o que, aliás, a depender do caso concreto pode ser extremamente recomendável, ainda que de maneira paralela ao atuar coletivo.

A compreensão de que o agir coletivo frente a problemas estruturais ambientais deve ser a tônica do comportamento ministerial se faz explícita quando se nota que o dano ambiental necessariamente produz efeitos negativos para a coletividade, o que se agrava nas hipóteses de danos estruturais, ocasião na qual os reflexos prejudiciais se repetem ciclicamente, a exemplo

do que ocorre com a poluição hídrica causada pela falta de esgotamento sanitário que diariamente se renova.

Nas palavras de Marçal³⁸, a atuação individual pode até solucionar eventual caso específico, contudo não impedirá nova reprodução semelhante e com os mesmos efeitos, justamente porque não se fez cessar a causa originária do problema, coibindo-se momentaneamente e de forma exclusivamente uma lesão de direito específica. Analisemos o posicionamento do referido autor:

Como parte da doutrina aponta, as demandas individuais se mostram mais eficazes para a solução pontual de questões; entretanto, numa perspectiva macro, não corrigem o sistema, podem piorá-lo (já que o Judiciário passa a determinar alocação de recursos) e produzir um círculo vicioso. A partir disso, quando se pensa em litígios multifocais, a instauração de uma demanda estruturante – desde que bem formulada e instruída – pode produzir efeitos coletivos muito mais satisfatórios do que uma demanda individual, justamente porque analisa o problema numa perspectiva global e prospectiva, em vez de individual e imediatista.

Portanto, é possível perceber que tratar uma demanda individual como estruturante (ou criar um processo estruturante a partir de demandas individuais) quando diga respeito a uma violação sistêmica a determinados direitos traz mais esperanças e mais vantagens do que a litigância pontual ou “a conta-gotas”, especialmente para fins de macrojustiça e de análise dos impactos globais das medidas aplicadas.

A fim de melhor elucidar o que se está a esclarecer, imaginemos a existência de um longínquo e pequeno município brasileiro de 15 mil habitantes na zona urbana, acrescido de 10 mil moradores na zona rural, algo extremamente comum em nosso continental País. Na localidade em questão não há plano diretor e, por conseguinte é ausente a lei de zoneamento urbano, assim como inexistente norma regulando poluição sonora, tão pouco havendo secretaria de meio ambiente autônoma, que se encontra aglutinada com a secretaria de agricultura e possui apenas uma pessoa em seu corpo técnico.

Ademais, no referido município os estabelecimentos comerciais funcionam sem a expedição de alvará por parte da prefeitura, além do aparato policial ser extremamente reduzido, funcionando com guarnição diária composta por apenas três policiais militares.

Ocorre que a mencionada cidade é extremamente festiva, possuindo alguns estabelecimentos destinados ao lazer através de reprodução musical, que, contudo, extrapolam o nível de ruídos sonoros, causando efeitos maléficos experimentados pela sociedade, em especial a privação de sono, desencadeando os reflexos negativos no âmbito da saúde física e mental em parte da população.

³⁸ MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos Estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais):** gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. Revista de Processo. Vol. 289, Mar de 2019. p. 3/4.

Dentre os estabelecimentos que geram danos ambientais (poluição sonora) existe um em situação específica, pois está situado ao lado da residência de uma família com duas crianças deficientes e um casal de idosos que estão sendo extremamente afetados pela violação do seu direito ao sossego em razão da poluição sonora, motivando, inclusive, o consumo de medicamentos controlados para que os lesados possam minimamente descansar no período noturno.

Observa-se, portanto, que no referido município não há quem fiscalize preventivamente o funcionamento dos estabelecimentos comerciais, muito menos quem realize atuação repressiva contra as ilegalidades, mormente se considerado que os poucos agentes públicos que poderiam agir alegam não possuir decibelímetro para medir o grau de poluição sonora, somado ao inexistente regramento municipal discriminando quais os limites de decibéis nos espaços urbanos ou rurais.

A leitura do caso hipotético, que, aliás, muito se assemelha com uma situação profissional vivenciada pelo subscritor do presente estudo, não sendo algo incomum na realidade brasileira, certamente denota a existência de um dano estrutural ambiental porque referenda uma violação sistêmica ao direito fundamental ao meio ambiente e ao sossego, causando enorme impacto social que se renova diariamente, cuja solução engloba vários elementos que minimamente podem assim ser indicados: iniciativa legislativa; atuação do executivo para criação de secretaria de meio ambiente com estrutura física e de pessoal; dotação orçamentária; direito fundamental ao trabalho do produtores culturais; desenvolvimento econômico da cidade; estabelecimento de rotina de fiscalização; campanha de conscientização da população etc.

Está evidenciado o premente atuar coletivo no caso em questão, que, entretanto, é algo complexo e naturalmente demanda bastante tempo para que os efeitos positivos se implementem a fim de reordenar um sistema culturalmente aceito há anos.

Lado outro, a situação da família que reside com os filhos deficientes e o casal de idosos é de urgência gritante, principalmente se considerado o nível de abalo da saúde física e mental dos envolvidos (direito individual indisponível).

Inegavelmente uma vez tendo conhecimento de tais eventos danosos cabe ao Ministério Público o dever constitucional de empreender esforços para fazer cessar as lesões e garantir para o meio social a efetividade dos direitos fundamentais que resguardem o meio ambiente, a saúde e a vida dos afetados.

Nesse contexto, a análise do caso concreto demanda simultânea atuação do Ministério Público na proteção dos direitos individuais indisponíveis para a família, bem como um agir

coletivo em benefício da sociedade. A demanda individual, por ser menos complexa, tende a ser exitosa em período temporal menor, o que se equacionaria com a urgência que o caso requer, em contrapartida, não terá o condão de discutir a origem do dano de maneira global, podendo o mesmo se repetir em outro cenário e com efeitos ainda mais maléficos.

Noutro diapasão, ante as inúmeras variáveis necessárias para a resolução do dano estrutural de poluição sonora no município, seguramente estaremos a tratar de reorganização de condutas que irão se postergar no tempo, mas em compensação terão a possibilidade de estabelecer um novo cenário de paz social duradoura para a localidade.

Conclui-se, portanto, que diante da existência de um dano estrutural ambiental necessariamente deverá haver por parte do Ministério Público um atuar no âmbito coletivo, ao passo que pode existir também, a depender do caso concreto, a necessidade da defesa de direitos individuais indisponíveis.

3.3.2 Resignificar a estrutura violadora de direitos

Lançada no tópico anterior a ideia acerca da necessária busca de resolução coletiva dos danos estruturais ambientais, a presente seção se dedica em analisar a origem do problema causador da lesão a fim de compreender a motivação da violação à natureza, empreendendo esforços visando eliminar seu nascedouro sob uma perspectiva global, objetivando, assim, que a transgressão ao direito não volte a se repetir, evitando a ocorrência de novas infrações ambientais.

A pretensão da resolução de um problema estrutural possui uma singular característica prospectiva, ou seja, a intenção principal é contribuir com a evolução da sociedade de forma que a afetação jurídica promovida pela lesão experimentada no seio social seja eliminada e não venha a se reproduzir no futuro. Em outros termos, é possível afirmar que não haverá atuação estrutural resolutiva quando as medidas adotadas se restringirem a eliminar comportamento cujo reflexo positivo recaia sobre uma conduta ilícita isolada, solucionando apenas uma lesão singular, enquanto paralelamente irregularidades semelhantes continuem ocorrendo.

Assim, conclui-se que o principal anseio almejado por uma solução estrutural na esfera ambiental é implementar novos parâmetros de condutas, públicas ou privadas, inserindo no meio social práticas diferentes das que até então eram executadas e naturalmente apontadas como causas contributivas para as violações ambientais, de modo que o novo modelo de agir se insira definitivamente no seio comunitário a ponto de continuamente ser replicada impedindo a renovação das lesões ambientais.

Não se considera estrutural, por exemplo, a resolução isolada de um problema de captação de água irregular praticada por grande propriedade rural, que sem a outorga dos órgãos ambientais, represa e subtrai ilicitamente volume hídrico estupendo originário de riacho que corta seu terreno objetivando irrigar mais mil hectares de plantação de banana, causando grave lesão ambiental representada pelo esgotamento do corpo hídrico.

O exemplo citado apenas poderia assumir aceção de resolução estrutural caso a solução da problemática envolvesse não somente a propriedade em questão, mas todas as demais da região que também realizam a prática de captação sem outorga, ainda que em volumes inferiores. Solucionar o impacto ambiental provocado pela fazenda de grande porte é extremamente salutar e desejável, contudo, não impede que o problema se reproduza em imóveis vizinhos, tão pouco assegura a não retomada da ilicitude na propriedade cuja prática foi combatida.

A noção principal que se pretende passar com a ressignificação de um sistema violador de direitos fundamentais é afastar a ideia imediatista de apenas recompor o dano praticado no passado. O que se busca efetivamente com a reestruturação é evitar, sob um aspecto macro, que o dano se reproduza no futuro.

Através de uma atuação continuada e prospectiva a resolução estrutural de um dano ambiental se afasta da clássica visão de solução de conflito na medida em que não se preocupa apenas em trazer às partes afetadas os contornos sociais experimentados antes do dano, havendo uma preocupação adicional representada pelo redesenho do sistema até então existente, para que tanto os afetados originários quanto quaisquer outros cidadãos não venham a ser prejudicados em um período vindouro pela mesma violação de direito.

Galdino³⁹ pontua essa importante característica prospectiva da solução estrutural, ao passo que visualiza na tradicional forma de solução de conflito a exclusiva finalidade de resolução de fatos concretos, limitando a repará-los. Vejamos:

Deste critério, temos que, se um processo é movido, de imediato, pela busca de um resultado normativo que seja expresso como uma norma-regra (processo não estrutural), terá sua instrução baseada na avaliação da correspondência da construção factual em relação à descrição da norma e à finalidade que lhe dá suporte, assumindo assim um caráter primariamente retrospectivo, uma vez que se verte sobre fatos já previstos e já ocorridos (caracterização valorativa de fatos passados). Por outro lado, se um processo é movido, de modo imediato, pela busca de um resultado normativo expresso como uma norma-princípio, exigirá uma avaliação da correlação entre o estado de coisa (fim) e os efeitos das condutas necessárias ao seu

³⁹ GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. 2ª ed. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 147.

alcance (meios), na qual, inclusive, não se analisa unicamente por decorrência lógica da relação meio-fim estabelecida, eis que o tempo e as circunstâncias que circundam a efetivação da relação atuam como fatores de quebra da sua estabilidade.

Em outras palavras, a solução estrutural ambiental visa buscar respostas para eliminar a origem ou causa do dano, não apenas combatendo seus efeitos, sendo esta a principal virtude da resolução estrutural, o que, entretanto, só se faz possível com adoção de novas práticas no processo de articulação social, corrigindo os equívocos motivadores das violações dos direitos, e assim, incorporando ao sistema até então executado novos comportamentos, dinâmica esta que metodologicamente será identificada pelo presente estudo como ressignificação da estrutura violadora de direitos.

Ressignificar a estrutura perpassa necessariamente pela identificação do que se considera como ponto de gatilho do dano, ou seja, sua causa motivadora. De posse dessa informação articula-se a implementação de novas práticas, novos métodos de relacionamento na tentativa de identificar uma linha de atuação que possibilite o alcance da finalidade pretendida, que no caso em estudo é a proteção ambiental através da eliminação do que se identificou como a origem da falha estrutural.

O objetivo primordial da solução estrutural é fazer com que os efeitos benéficos oriundos da ressignificação do sistema não se limitem a gerar impactos positivos apenas sobre os afetados originários, vindo a extrapolar suas consequências positivas para o meio social como um todo, de modo que a lesão de direito não mais se reproduza em desfavor de ninguém, o que somente é possível mediante adoção de contínuas práticas reformuladoras da dinâmica social.

Essa desejada reformulação, rearranjo, ressignificação, recomposição, é o principal elemento caracterizador de uma resolução estrutural, pois se compreende que as motivações para as violações dos direitos são justamente as ações ou omissões até então existentes, exigindo-se um novo proceder para que a partir de então seja viável a tentativa da eliminação da violação do direito.

Essa ressignificação da estrutura pode ser materializada de diversas formas, a depender da espécie do dano analisado, podendo ser corporificada, por exemplo, através da instituição de determinada política pública, da implementação de um sistema de fiscalização inexistente, da edição de atos normativos ou legislativos etc.

A grande dificuldade a ser enfrentada nesse caminhar de reconstrução, segundo Arenhart, Jobim e Osna⁴⁰, é que as práticas até então executadas e causadoras da violação do direito, na grande maioria das vezes, são entendidas como aceitáveis e plausíveis pela comunidade em geral, de modo que a estipulação de uma mudança no contexto social pode ressoar negativamente em um primeiro momento, o que certamente implicará em uma reprovabilidade social e consequente dificuldade de aceitação pública do projeto de ressignificação.

O exemplo claro dessa inquietação social em desconformidade com o ideal de reconstrução do sistema ocorreu durante a já citada implementação do julgado do caso *Brown v. Board of Education*, ocasião na qual grande parte da comunidade entendia como plenamente aceitável e justificável a segregação racial existente, a ponto de realizar protestos contra a decisão da Corte americana que pretendia pôr fim ao movimento de discriminação.

Tal inquietação social também pode exemplificadamente ser experimentada durante a reformulação de estrutura que objetive combater a poluição ambiental sonora, mormente nos casos em que a sociedade local há anos está culturalmente habituada com as práticas festivas nos moldes das questionadas, fazendo gerar a presunção da inexistência de qualquer ilicitude na maneira como os eventos são realizados, podendo gerar a reprovabilidade por parte da comunidade quando da tentativa de ressignificação das condutas, a ponto de questionarem os novos parâmetros indicados como necessários para a respeitabilidade da paz social e consequente resguardo do direito fundamental ao sossego.

Observa-se, portanto, que o salutar e desejado processo de ressignificação de um sistema violador de direitos, apesar de pretender contribuir para o meio social dando efetividade aos direitos fundamentais, pode encontrar sérias barreiras no âmbito de sua implementação, seja em relação às dificuldades iminentes da própria metodologia de reconstrução da estrutura em razão da necessária adoção de práticas inovadoras que demandam articulação institucional e orçamentária, seja em razão do desconforto inicial do meio social para se adaptar com a nova realidade que se pretende instalar.

Imaginemos determinada localidade amazônica que possui sua economia fortemente vinculada ao sistema pesqueiro, atividade que culturalmente não cessa sequer no período de reprodução dos espécimes comercialmente mais desejados. Tal qual exposto constata-se a existência de um problema de ordem ambiental, de proporção coletiva, cuja solução é

⁴⁰ ARENHART; OSNA; JOBIM, op. cit.

extremamente complexa e envolve diversos centros de interesses econômicos, sendo, portanto, um notório problema estrutural ambiental.

Nessas circunstâncias, apesar de extremamente salutar a implementação de limitação pesqueira para a própria permanência da atividade comercial, o que também é exigível a título de proteção ao direito fundamental ao meio ambiente, resta evidente que a comunidade, dependente economicamente da pesca inclusive no período de defeso, vai impor compreensível resistência à eventual proibição de pesca pelo simples fato de tal conduta ser culturalmente o principal meio de subsistência das famílias, daí porque a ressignificação desse sistema violador do direito ambiental necessariamente depende de uma série de medidas paralelas que vão além da simples proibição da pesca, devendo abranger um novo pensar sobre a fonte de renda da comunidade. Não refletir meios alternativos de renda para as comunidades significa a permanência do processo violador do direito, pois a ausência de opção econômica para as famílias induzirá a continuidade da prática nociva ao meio ambiente, não por desprezo à natureza, mas em razão da necessidade de sobrevivência.

Entretanto, não restringir a atividade pesqueira no período de defeso seria o mesmo que tornar letra morta o texto constitucional de proteção ao meio ambiente, causando extremo prejuízo para a fauna e em especial para as futuras gerações em razão da possível extinção de espécimes aquáticas essenciais para o ecossistema.

Por tal razão, ao se cogitar a ressignificação de um sistema violador de direito se faz extremamente necessário angariar o apoio social tendo em vista que são essas as pessoas que primeiro serão envolvidas na dinâmica da reestruturação, de forma ativa ou passiva, de maneira que os novos comportamentos que se desejam impor apenas serão factíveis se houver a aquiescência e envolvimento daqueles que integram a comunidade.

Importa destacar que a ressignificação de um sistema violador de direitos não é algo que se execute a passos curtos e com resultados imediatos. As implementações de novos modelos comportamentais exigem a execução de procedimentos contínuos e gradativos, razão pela qual a compreensão estratégica do problema se faz necessária, ao passo que as implementações de novas rotinas devem ser pensadas de maneiras sólidas, graduais e efetivamente suportáveis pelas instituições e meio social.

Esse olhar para o futuro a ser implementado através da necessária adoção de novos comportamentos direcionados a ressignificar o sistema violador e visando a efetividade de direitos fundamentais de maneira gradativa, contínua e perene, representa o grande diferencial entre a solução resolutiva estrutural e as tradicionais formas de adjudicação. As soluções estruturais visam implementar condutas escorregadas a serem adotadas a partir de então, ao passo

que as tradicionais maneiras de solução de conflito existentes, em especial vinculadas ao processo civil brasileiro, tem como foco principal a compensação de fatos já ocorridos sem a necessária perspectiva de contribuir para sua não reprodução no futuro.

O que se objetiva com a ressignificação de um sistema violador de direitos ambientais é prioritariamente proporcionar positiva mudança social, dando efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, promovendo, assim, dignidade da pessoa humana, fundamento da nossa constituição. Em problemas complexos como os experimentados nas falhas estruturais é condição inerente à violação a existência de vício na maneira burocrática de operação do sistema em vigência, daí porque deve haver adaptação aos novos anseios da sociedade que sempre estará em constante transformação.

Ainda que inexista a preocupação com a ressignificação do sistema é possível que o conflito tenha termo final, havendo sucesso na resolução do feito concreto, o que, contudo, não impedirá a repetição dos danos no futuro tendo em vista que as antigas práticas que originaram o dano continuarão a ser executadas, perdendo-se a oportunidade de promover a mudança social necessária, não sendo o que se espera de uma atuação estrutural.

3.3.3 Amplo canal dialógico

Pelos elementos até então indicados como essenciais para a solução dos danos estruturais ambientais, com destaque para a necessidade de coletivização da resolução do conflito e a competente ressignificação do sistema que até então promove a lesão do direito fundamental, impende reconhecer que essas complexas tarefas (coletivização e ressignificação) apenas serão de viável execução caso haja a abertura de um amplo canal de diálogo entre os envolvidos.

Por amplo canal de diálogo entende-se possibilitar e fomentar uma vasta participação na busca da solução do problema, contribuição que não pode se restringir apenas aos lesados diretos, devendo haver colaboração de maneira mais ampla possível.

Além do óbvio espaço que deve ser concedido aos diretamente afetados, a cooperação para a construção do caminho da resolução do problema estrutural deve agregar a contribuição dos legitimados pela defesa dos direitos ambientais, sejam instituições privadas (ONGS, associações) ou públicas (Ministério Público, Secretarias Ambientais etc.), o que deve ser acrescido pelos subsídios a serem ofertados pela comunidade científica, aqui incluindo a participação das Universidade e demais centros acadêmicos, aptos a contribuir com informações técnicas indispensáveis à solução do problema.

Quando se trata de conflito estrutural ambiental, cujo bem jurídico tutelado é coletivo, naturalmente toda a sociedade é afetada, podendo existir algumas pessoas ou grupos cuja repercussão do dano se mostre mais evidente. Assim, além da necessária participação destes últimos, aqui identificados como diretamente afetados, é imprescindível para a solução dos problemas estruturais a intensa imersão da social (ou sociedade) civil, pois além de destinatários dos benefícios pretendidos com a ressignificação do sistema e consequente efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, podem ser destinatários de outras obrigações sociais indispensáveis para que a desejada mudança de realidade seja alcançada, a exemplo da necessidade da instituição de nova hipóteses de arrecadação tributária.

Assim, a sociedade precisa entender e apoiar a ideia de ressignificação do sistema, o que apenas será possível mediante sua participação no processo criativo do novo caminho que se deseja, sob pena do comportamento ansiado a partir de então se mostrar não realizável na prática, frustrando completamente a solução do dano ambiental. Tal apoio popular é indispensável e se justifica pela lógica ideia de a titularidade do direito ao meio ambiente equilibrado ser pertencente à sociedade.

Nesse turno observa-se que o papel da comunicação social é de extrema importância para o avanço das soluções estruturais, pois será responsável pela divulgação das ideias ao ofertar amplo conhecimento popular à causa, instigando a comunidade a se envolver na temática, o que só ocorrerá quando a coletividade puder enxergar os benefícios das novas práticas a que será submetida, razão pela qual é possível taxar como de extrema importância a participação da imprensa na solução de problemas estruturais ambientais.

Ademais, naturalmente, os entes públicos ou privados responsáveis pelas ações ou omissões que originam o problema ambiental necessitam participar ativamente das tratativas, até mesmo porque tais indicados normalmente deterão maior parte da responsabilidade para a construção do novo ciclo, atraindo para si um grande leque de atribuições necessárias para a reformulação do sistema que até então causa os danos ambientais. Esse espaço é comumente dedicado aos entes da administração pública direta e indireta.

Esse amplo leque de participação se justifica pelo simples fato do dano estrutural ambiental ter como característica a multipolaridade, como já analisado em tópico anterior, o que por si só já induz a necessária oitiva de todos os envolvidos. Contudo, é importante realçar que a expressão ‘envolvidos’ não referencia apenas as pessoas diretamente lesadas, abrangendo também aqueles que venham a ser de certo modo atingidos pelo processo de ressignificação do sistema.

Não se pode esquecer a característica policêntrica do dano estrutural ambiental, representando uma lesão que possui grande número de centros conflituosos, o que realça a necessidade de participação ativa de todos. Por exemplo, será necessário, a depender do caso, ouvir o departamento orçamentário de uma instituição no intuito de angariar respaldo financeiro para as novas práticas que se pretende executar, bem como dar voz aos membros da sociedade que possam vir a ser afetados com os novos comportamentos.

Se há um dano afetando pluralidade de pessoas, com diversos epicentros conflituosos, sendo, portanto, de complexa solução, necessariamente deve haver um ambiente propício para o diálogo de modo que todos os interesses sejam ouvidos e contribuam com a formatação da solução possivelmente adequada.

No intuito de ilustrar a necessidade de se estabelecer um amplo canal de diálogo para a solução dos danos estruturais ambientais será tomada de empréstimo a experiência profissional vivenciada pelo autor do presente estudo na qualidade de Membro do Ministério Público do Estado do Maranhão, envolvendo a utilização do fertilizante orgânico denominado cama de aviário, ocorrido na zona rural da cidade Porto Franco, estado do Maranhão. Destaca-se que a cama de aviário é um fertilizante orgânico originado da exploração de aves, produzido naturalmente nas granjas durante o ciclo de cria e engorda dos animais, ocasião em que as fezes, urinas e demais excrementos são depositadas no solo do estabelecimento avícola formando os resíduos provenientes de todo o processo.

Por possuir enorme potencial como fertilizante orgânico a custo baixo, tal produto assume importante valor econômico na escala produtiva da avicultura em razão de ser comercializado e incorporado por diversos segmentos da agricultura. Ou seja, o que originariamente seria objeto de descarte passou a ser desejado pelos produtores rurais tendo em vista a utilidade como excelente fertilizante orgânico.

Contudo, referido adubo orgânico possui como efeito adverso da utilização inadequada a produção excessiva de moscas dos estábulos – *Stomoxys Calcitrans*, que por sua vez se reproduzem em grande velocidade passando a predominar nas localidades nas quais o produto é mal acondicionado e utilizado, causando transtornos para a produção bovina, equina, suína e caprina, vez que os animais necessitam se defender dos constantes ataques das moscas, provocando enorme estresse e gerando extremo mal-estar animal, prejudicando enormemente o ganho de peso, consequentemente fulminando parte da economia.

Ademais, quando manuseado inadequadamente a cama de aviário causa excessivo mau cheiro propagando-se pela região. Observa-se, portanto, que o meio ambiente é afetado

duplamente, tanto pela má qualidade do ar (mau cheiro), quanto pelos danos causados aos animais devido ao estado de incômodo proveniente dos ataques das moscas.

Esses efeitos adversos estavam sendo experimentados por diversos produtores rurais que se dedicavam economicamente à agropecuária, sendo constatado, inicialmente, a inexistência de qualquer regramento no estado do Maranhão acerca do acondicionamento, comercialização, transporte e manuseio do referido fertilizante. Observa-se, portanto, a omissão do ente público no fomento da utilização de importante produto, gerando danos ambientais e prejuízos econômicos principalmente ao setor da pecuária.

Como solucionar esta problemática ambiental? Resta evidente a existência de diversos polos de interesses, a começar pelo ponto de vista dos avicultores, produtores da cama de aviário que se servem economicamente da venda do produto. Os agricultores que se utilizam do fertilizante orgânico em seu sistema de produção também são enormes interessados no feito em razão da extrema serventia de abundante produto a preço não oneroso. Lado outro é necessário verificar os efeitos negativos causados aos diretamente afetados pelos danos ambientais produzidos, assim como a coletividade precisa ser envolvida vez que a qualidade do ar está sendo prejudicada.

Considerando, ainda, a inexistência de regramento normativo sobre a matéria no Estado, bem como levando em consideração ser dever dos entes públicos o fomento à produção econômica e a proteção ao meio ambiente, indispensável a intervenção das Secretarias Ambientais do Município e Estado, além da participação da Secretaria de Agricultura, bem como dos Órgãos Estaduais e Municipais de defesa agropecuária, visto que estes últimos serão os principais responsáveis por eventual fiscalização do manuseio do fertilizante.

Outrossim, atestando a inexistência de normatização sobre a matéria, se torna imprescindível o envolvimento da comunidade científica na solução do feito pois é a academia que possui o conhecimento científico essencial para o estudo do caso a fim de conciliar a utilização de tão importante adubo orgânico e o desenvolvimento sustentável.

No caso concreto aparentemente há necessidade de elaborar regulamentação para a utilização, comercialização, transporte e manuseio do fertilizante orgânico. Contudo, a simples formatação do regramento desacompanhado de condições efetivas de fiscalização e de manutenção do valor econômico do produto não será capaz de ressignificar o sistema violador de direito porque simplesmente os destinatários não dedicaram esforços ou não terão condições de cumprir as exigências, daí porque se faz necessário abrir amplo canal de diálogo com todos os envolvidos na tentativa de equacionar o problema estrutural ambiental visando a não reprodução do dano no futuro.

Vale apenas frisar que quando se defende a ampla participação dos envolvidos na solução do dano estrutural não se está a defender a oitiva individual de cada lesado ou afetado indiretamente, assim como não seria lógico, a depender do caso, exigir que todos os autores de ações ou omissões danosas ao meio ambiente sejam ouvidos pessoalmente. O que se pretende é assegurar que os interesses relevantes de cada grupo sejam evidenciados, ainda que por representação, de modo que a decisão a ser tomada esteja subsidiada nos mais límpidos elementos fáticos a serem expostos por todos os envolvidos, no intuito de auxiliar uma realística tentativa de resolução da problemática.

O importante é que o interesse de todos aqueles que serão submetidos aos novos modelos comportamentais a serem adotados através da pretensa ressignificação do sistema sejam levados em consideração para a confecção de uma solução plausível e viável, de modo que efetivamente o direito fundamental, até então violado, venha a ser preservado sob o aspecto prospectivo, visando combater a causa do problema em sua origem, minimizando novas condutas lesivas ao meio ambiente sob o mesmo fato gerador.

3.3.4 Plano de funcionamento flexível

Até o momento foram apresentados três elementos a serem necessariamente observados quando da pretensão de resolução do dano estrutural ambiental, que didaticamente serão rememorados: necessidade de coletivização; ressignificação do sistema violador de direitos e amplo canal dialógico.

De posse das ideias sedimentadas nas linhas anteriores sobre cada um dos elementos citados, resta tecer comentários acerca de aspectos práticos para que se atinja a desejada reformulação da estrutura cujo funcionamento inadequado ou ausência de funcionamento proporciona violação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Como já defendido em oportunidade anterior, uma das características que define o dano como estrutural é justamente a sua complexidade, o que atrai para a sua resolução a incerteza correspondente a quais ações deverão ser adotadas no intuito de afastar a lesão ao direito. Não há resposta prévia que possua assertividade suficiente a fim de guiar as condutas com o grau de certeza existente, por exemplo, em um ilícito ambiental que se resume a fixar obrigação de retirada de barragem de um riacho ou a indenização por dano moral coletivo em razão de ilícito ambiental.

Os danos estruturais ambientais não são passíveis de solução mediante comandos simples (fazer, não fazer ou pagar quantia certa), exigindo como solução um apanhado mais

complexo de medidas que podem se originar, ilustrativamente, desde a atuação legislativa até a necessidade da construção de significativas obras de infraestrutura, repetindo-se, porém, que mesmo assim inexistem garantias de que o sistema violador de direitos efetivamente cessará as lesões.

A ideia de ressignificação do sistema violador configura, em verdade, empreender condutas que se acreditam pertinentes para o alcance de determinado objetivo através de tentativa de erros e acertos, em que pese, naturalmente, todas as ações devam ser pautadas em robustos estudos prévios de viabilidade. Dessa forma, como providência no afã de solucionar um dano estrutural ambiental, após compreendidas as características da origem do dano e estabelecido o amplo debate entre os envolvidos, deve ter espaço a elaboração de um plano de funcionamento a fim de guiar a pretensa ressignificação do sistema.

Tal plano de funcionamento significa discriminar quais serão as práticas a serem adotadas a partir de então até que se atinjam as respostas desejadas para regular novos comportamentos no intento de eliminar condutas pretéritas identificadas como causas originárias dos danos, partindo-se da compreensão que ao se excluir o ponto gatilho fomentador do dano ambiental este não venha a se repetir no futuro. O foco principal do plano de funcionamento a ser implementado é a visão para o futuro, prospectividade, não havendo pretensão de solução de casos isolados no passado, assim como não há intenção de punir culpados pelos danos ocorridos, que, se for o caso, deve ser objeto de atuação em separado.

Observa-se que a causa original do dano ambiental normalmente está representada através de ações ou omissões imputadas aos entes públicos, habitualmente responsáveis por orientar o comportamento social. A título de exemplo verifica-se que o problema estrutural ambiental relacionado à poluição sonora pode ter como causa a ausência de uma política pública voltada para a manutenção da paz social ou o desenvolvimento inadequado de eventual sistema burocrático existente, daí porque em ambas as hipóteses o sistema merece ser reestruturado a fim de se preservar direito fundamental.

Necessário se faz alertar que os problemas estruturais ambientais não fundamentalmente serão sempre atrelados ao funcionamento da máquina estatal, podendo existir tais espécies de danos associados exclusivamente ao comportamento de instituições privadas. Imaginemos falhas ambientais provenientes de comportamentos da prestação de serviço ofertado por determinada companhia privada de saneamento básico que empregue no seu processo de atuação conduta causadora de violação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Conclui-se, portanto, que as desejadas mudanças comportamentais a serem enfrentadas no plano de funcionamento podem ser direcionadas tanto para instituição pública quanto

privada, sendo que em ambas as hipóteses o objeto central é primar pela ressignificação do sistema até então empregado, seja reestruturando o conjunto de ações já em funcionamento ou instituindo práticas não existentes, sempre objetivando assegurar a efetividade de direito fundamental.

A trajetória a ser percorrida para o êxito da missão de ressignificar o sistema deve ser construída mediante o amplo debate e precisa estar minuciosamente estabelecida, de preferência com fixação de metas e prazos de desempenho, objetivando possibilitar avaliação utilitária quanto ao cumprimento das fases de execução do plano.

Nas soluções de danos estruturais a avaliação de desempenho do plano de ressignificação assume extrema importância, pois, como já mencionado, os referidos danos são de complexa solução, não havendo certeza se os novos comportamentos exigidos no plano de funcionamento de fato terão êxito em promover a eliminação da violação de direitos experimentada, daí porque a previsão de metas de desempenho se faz indispensável como critério analítico de êxito quanto ao caminho provisoriamente escolhido. A partir dessa avaliação é possível decidir por dar continuidade nos novos comportamentos ou reavaliar as estratégias mediante adoção de outras posturas.

Avaliar a execução do plano de funcionamento da solução de um dano estrutural ambiental permite identificar se a tática escolhida de fato está sendo suficiente para se atingir a meta desejada de reequilibrar a relação com o bem jurídico protegido, ao passo que uma vez verificada a insuficiência do comportamento adotado se torna necessário realizar correções e adaptações levando em consideração os cenários realisticamente apresentados e já influenciados pelas condutas anteriormente implementadas, o que pode trazer à tona reações inesperadas, a exemplo de desaprovação popular ou ausência orçamentária, denotando a exigência de readequação do percurso anteriormente alinhado.

Também não se pode perder de vista que ante a complexidade intrínseca aos danos estruturais ambientais a ressignificação que se pretende do sistema normalmente não é passível de execução a curto prazo, razão pela qual novamente a avaliação dos resultados se torna fator de essencial observância no intuito de analisar os efeitos e resultados práticos das novas medidas no meio social, aferindo, em outras palavras, se de fato está havendo o processo de correção a fim de impedir novas violações de direito no futuro.

A necessidade da elaboração do plano de funcionamento e sua execução estão didaticamente contidas no magistério de Vitorelli⁴¹:

⁴¹ VITORELLI, op. cit., p. 60.

- 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos, em respeito ao caráter policêntrico do litígio;
- 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, em um documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável;
- 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado;
- 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura;
- 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos, ou minorar efeitos colaterais imprevisto; e,
- 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.

Verifica-se que a grande dificuldade da solução do dano estrutural é identificar na prática como realizar a reconstrução do sistema violador de direitos, incerteza esta que eleva o nível de utilidade e necessidade de um detalhado plano de desenvolvimento estabelecendo as diretrizes sobre como se pretende dar efetividade ao direito material lesado. A identificação de eventual falha no caminho preestabelecido pelo plano em execução sujeita a busca pela solução do dano estrutural a novos contornos, o que é extremamente salutar e desejado tendo em vista a ambição de se realizar mudança na realidade social através da resolução estrutural, o que apenas será possível ao se eliminar a causa do problema, de modo que o dano não mais venha ser experimentado no futuro.

Em conclusão, é importante ressaltar que as mudanças comportamentais desejadas cujos destinatários podem ser as instituições públicas, privadas ou a sociedade, apenas se desenvolverão sob a ótica estrutural se de fato forem implementadas gradativa e paulatinamente, o que necessariamente envolve alterações de vetores culturais que permeiam a comunidade, daí porque se entende que a implementação do plano de funcionamento de uma solução estrutural deve representar um trilhar duradouro, flexível (apto a receber mudanças), porém extremamente útil sob o aspecto de contribuição com o bem-estar da coletividade.

4 MINISTÉRIO PÚBLICO E O TRATAMENTO ADEQUADO AOS DANOS ESTRUTURAIS AMBIENTAIS

O que se pretende com o capítulo em questão, é contribuir com reflexões adicionais no intuito de aferir qual o caminho mais apropriado a ser utilizado pelo Ministério Público a fim de cumprir sua função constitucional na busca pela resolução de danos estruturais ambientais, colaborando, conseqüentemente, para a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

O raciocínio que se pretende realizar no presente tópico demanda necessária conexão com os conceitos vistos nos capítulos anteriores, pois a partir da constatação da existência de uma violação dos valores ecológicos no Brasil, somado ao perfil constitucional do Ministério Público no que se refere a sua função de promover o acesso à Justiça ambiental, acrescido das características analisadas sobre os danos estruturais, pretende-se avaliar qual o melhor cenário para a mudança efetiva e tempestiva do sistema violador de direitos da natureza.

No decorrer do capítulo a ideia será debater os pontos positivos e negativos no que tange ao acesso à Justiça sob o aspecto extrajudicial, bem como por meio da tutela judicial adjudicatória, para que ao final possa haver subsídio suficiente no intuito de averiguar qual o tratamento mais adequado, sob a visão do Órgão Ministerial, para o enfrentamento dos problemas estruturais ambientais.

4.1 DANOS ESTRUTURAIS AMBIENTAIS E A NECESSIDADE DE RESSIGNIFICAÇÃO

Conforme a constituição vigente no Brasil o Estado assume dever de se empenhar para efetivamente ofertar ao corpo comunitário uma complexa gama de direitos fundamentais visando atingir o bem-estar social. Nesse leque de obrigações a serem desenvolvidas pelos entes públicos encontra-se a necessária afirmação do direito ao meio ambiente equilibrado.

Nesses moldes rememora-se que a razão de existir do Estado está fundada na pessoa humana, ou seja, o que motiva a estruturação político-social vivenciada no Brasil é a promoção da dignidade da pessoa humana, a ponto de tal finalidade ser considerada como princípio constitucional estruturante e fundamento do Estado Democrático de Direito, consoante previsão contida no artigo 1º, III, da CF.

Referida dignidade da pessoa humana assume várias feições, sendo impossível uma conceituação isolada, minimalista, reducionista. Ou seja, a dignidade da pessoa humana detém

um valor abstrato, representando tudo que pode ser considerado dentro de uma moralidade universal.

No caso em apreço a dignidade da pessoa humana está especialmente valorada no âmbito da proteção do meio ambiente, tendo em vista que a ausência de condições ambientais saudáveis, a depender do nível de degradação, tem o condão de impedir a continuidade da existência humana.

Sob essa ótica, o referido direito fundamental assume função essencial no Estado constitucional, de obediência obrigatória, sendo, portanto, um dever a execução de tal direito ante sua elevada importância. A postura dos gestores públicos, portanto, deverá obrigatoriamente convergir para adoção de políticas públicas indispensáveis ao alcance e promoção do bem-estar social⁴², representado no caso concreto pelo equilíbrio ambiental.

Ademais, cumpre registrar que o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado possui o especial viés da aplicabilidade imediata (art. 5º, §1º CF), sem perder de vista sua natureza de cláusula pétrea (artigo 60, §4º, IV, CF), gerando limitação da supressão de seu conteúdo do texto constitucional.

A falar da aplicabilidade imediata, em consonância com os ensinamentos da doutrina de Sarlet⁴³, o direito ao meio ambiente equilibrado assume, quanto a sua funcionalidade, a condição de um direito a prestação (positivo), em uma subclassificação do direito de proteção, pois sua existência depende de uma postura ativa do Poder Público. Analisemos:

O reconhecimento de direitos à proteção pode ser reconduzido aos desenvolvimentos decorrentes da perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais. Neste contexto, impõe-se que relembremos aqui a aceitação da ideia de que ao Estado, em decorrência do dever geral de efetivação dos direitos fundamentais, incumbe zelar – inclusive em caráter preventivo – pela proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos, não só contra ingerências indevidas por parte dos poderes públicos, mas também contra agressões provindas de particulares e até mesmo de outros Estados, dever este que, por sua vez, desemboca na obrigação de adotar medidas positivas com vista a garantir e proteger de forma efetiva a fruição dos direitos fundamentais.

Tal entendimento nos ensina que o Estado deve agir positivamente tanto para promover o equilíbrio ambiental, quanto para proteger tal bem jurídico frente aos riscos ou danos oriundos da atuação de terceiros.

⁴² MARQUES, Silva Badim. O projeto de Lei nº 8.058/14. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, Brasília, v.4, n.3, jul./set. 2015, ISSN 2358-1824.

⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ed. Kindle, e-book, 2015, localização 4577.

Em que pese a premissa constitucional da aplicabilidade imediata do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, a degradação ambiental mostra-se uma realidade no País, a exemplo de poluição industrial, dos recentes episódios ocorridos em Brumadinho (2018) e Mariana (2015), da biopirataria, poluição hídrica, desmatamento, dentre outros. Assim, se reforça a necessidade de maior proteção, fiscalização e efetividade do referido direito fundamental, momento em que é preciso reconhecer o protagonismo do Ministério Público na execução de sua importante obrigação constitucional de exigir o efetivo exercício da valoração do meio ambiente a fim de preservar seu equilíbrio ecológico.

Vale destacar ser recorrente a existência de ponto convergente na grande maioria dos episódios de degradação ambiental, representado pela inexistência da implementação de políticas públicas voltadas para a proteção ambiental ou existência insatisfatórias de tais políticas públicas.

Observa-se, portanto, que via de regra o dano se origina por um problema de base estrutural inerente à existência ineficiente ou inexistência de determinada política pública. Ou seja, o funcionamento da estrutura do próprio sistema é a causa do processo de desestabilização, razão pela qual a lesão não advém de fato isolado, mas sim do mau funcionamento ou inexistência de uma política ou programa público.

Enquanto não modificada a estrutura da política/programa público ofertada, ou enquanto não se estructure uma política/programa público a ser disponibilizada, o problema persistirá e novos danos se reproduzirão com o tempo. Em resumo, combater a lesão em si poderá até, eventualmente, solucionar uma situação fática individual, dando alívio momentâneo e aparência falsa de estabilidade, porém apenas se voltarmos a atenção para a origem estrutural do problema será viável a possibilidade de regularização desejada de forma permanente.

Diante desse cenário o que se constata é uma gritante omissão estatal quanto ao seu dever de promoção do meio ambiente equilibrado, o que exige urgente e forte resposta sob pena dessa inércia causar novos danos irreparáveis para a sobrevivência humana.

Ante a omissão ou falha de algum órgão responsável por ofertar política pública vinculada ao meio ambiente, necessariamente haverá espaço para a violação de direitos fundamentais, vez que as desejadas ações públicas protetivas são dispostas como tal em função de sua estreita relação com a dignidade humana. Assim, se há equívoco na gestão ambiental implica dizer que a proteção social está sendo deficitária.

Nesse contexto, diante de uma frágil proteção social, as instituições responsáveis pela fiscalização da promoção dos direitos fundamentais precisam agir, momento em que entra em

cena o Ministério Público Brasileiro, órgão constitucionalmente criado com objetivo principal de promover a efetividade de direitos previstos em nossa Carta Magna.

Assim sendo, diante dessa obrigação legal atribuída ao Órgão Ministerial, bem como tendo em vista a necessária resolução das falhas estruturais ambientais experimentadas, e tomando por base as características peculiares dos problemas estruturais é que se questiona qual modo de atuação deve ser priorizado pelo Ministério Público ao pretender promover o conserto do sistema violador de direito ambiental.

Deveria a instituição se valer prioritariamente da tutela judicial adjudicatória, e através dos comandos impositivos buscar a ressignificação do sistema de violação de direitos? O meio mais adequado seria a atuação do Ministério Público perpassar pela resolução extrajudicial através dos mecanismos alternativos de solução do conflito?

A pretensa resposta a tal questionamento configura um dos pontos centrais da pesquisa em questão, cujas respostas serão construídas levando em consideração todo o cenário conceitual até aqui verificado.

4.2 ACESSO À JUSTIÇA E A TUTELA JUDICIAL ADJUDICATÓRIA NA RESOLUÇÃO DE DANO ESTRUTURAL AMBIENTAL

Historicamente prevalece no Brasil a tradicional cultura da litigância judicial, em que os envolvidos em conflitos de interesses atribuem a uma terceira pessoa, julgador(a), a função de deliberar qual vertente da disputa deve sair vitoriosa, filiando-se a uma das alternativas jurídicas postas pelos dois polos contendores. Habitualmente o processo tem por objetivo culminar com um comando corretivo a fim de solucionar um caso concreto e eliminar a controvérsia, se atentando exclusivamente para a realidade que está posta nos autos, ignorando como o conflito realmente se põe no meio social, o que é corporificado através do brocardo romano “*Quod non est in actis non est in mundo*”, segundo o qual o que não está nos autos não está no mundo.

Tal prática se adequa perfeitamente às tradicionais ferramentas processuais disponíveis em nossa legislação, cuja pretensão clara é simplificar para o mundo jurídico a realidade fática, pensadas, em sua origem, tão somente para descortinar conflitos individuais ou coletivos tradicionais, cabendo esclarecer que a clássica doutrina processual considera esse último (conflito coletivo) como um ente único e indivisível, de forma que assim se adeque ao ideal de bipolaridade aplicada ao processo individual. Conclui-se, portanto, que a moldura processual

predominantemente existente na legislação brasileira se mostra plenamente aceitável sob a ótica da solução de violações pouco multifacetadas.

Observa-se, portanto, que no tradicional processo civil o espaço para soluções alternativas ainda é incipiente, assim como inexistente a preocupação de adoção de medidas que visem prevenir novos litígios, tendo em vista que os clássicos instrumentos processuais visam tão somente solucionar, individualmente, a demanda apresentada em juízo.

Tal formato, batizado por Fiss⁴⁴ como “modelo de solução de controvérsia”, recebe duras críticas por parte do autor, tendo em vista sua tendência individualista e não prospectiva, ou seja, eventual decisão gera efeito apenas entre as partes e não impede a ocorrência de novos litígios semelhantes, o que seria, na visão do doutrinador, até aceito nos litígios meramente individuais, contudo, extremamente prejudicial na hipótese de litígio envolvendo interesses públicos.

Ocorre que a sociedade vem sofrendo galopantes modificações, frutos de uma organização moderna e complexa atualmente vivenciada, cujo parâmetro de solução de conflitos não pode ser o mesmo de anos atrás onde se relegava fatos reproduzidos no cotidiano apenas em razão de não estarem contidos como objeto material de um rígido rito procedimental.

A problemática surge, portanto, quando o conflito existente denota contornos de complexidade tal qual os danos estruturais ambientais, em que existem diversas variáveis a serem analisadas para sua resolução adequada, momento em que os instrumentos até então dispostos nas legislações processuais do País, ante o excesso de formalismo e baixa flexibilidade, não se apresentam efetivos, suficientes e úteis tanto para a condução de demandas estruturais, quanto para a implementação do resultado que se entendeu por adequado.

Portanto, Fiss defende a adoção de um novo formato de solução de litígio, denominado modelo de “reforma estrutural ou *structural reforms*”, assim justificando⁴⁵:

A estrutura referente às partes presentes no processo judicial de solução de controvérsias reflete essa tendência individualista; um vizinho opõe-se ao outro enquanto o juiz permanece entre eles como um árbitro passivo. O processo judicial estrutural, por outro lado, desobedece a essa forma tripartite. Estão envolvidos não duas, mas diversas partes e as organizações ou grupos denominados partes possivelmente serão divididos pelas questões que constituem o objeto da adjudicação. O antagonismo não é binário. Contrariamente, o que encontramos em um processo judicial estrutural, é um conjunto de perspectivas e interesses concorrentes, organizados em torno de uma série de questões e um único órgão de decisão, o juiz.

⁴⁴ FISS, Owen. **As bases políticas e sociais da Adjudicação**. Tradução: Carlos Alberto de Salles. In: LIMA, Fernando Rister de Sousa (org.). *Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade*. 2. Ed. Curitiba: Juará, 2017. Cap. 2. p. 81-93.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 85.

Contudo, o jurista traz ponderações para a sua linha de raciocínio dentre as quais se destaca o limite de intervenção do judiciário nas políticas públicas, na hipótese de comando judicial que venha a realizar uma reforma estrutural, se preocupando, ainda, quanto a forma que o Judiciário teria para pôr em prática eventual reforma estrutural, acrescentando⁴⁶:

Esse novo modelo de processo judicial, o qual chamo “reforma estrutural”, representa um importante avanço para a compreensão da sociedade moderna e do papel da adjudicação. O caráter burocrático do Estado moderno e as dimensões públicas do poder judicial são amplamente reconhecidos. Contudo, é também importante reconhecermos que esse novo modo de processo judicial cria uma série de problemas. Um deles é relativo ao instrumentalismo. Para simplificar, podemos afirmar que a questão que se apresenta é a de se saber como realizar a mencionada reforma para que o resultado seja satisfatório. Um segundo problema, o qual muito me interessa, é a questão da legitimidade: a reforma estrutural é uma tarefa apropriada para o Judiciário?

Mesmo diante dessa aparente inaptidão do tradicional processo civil para a resolução de conflitos estruturais, é preciso reconhecer que paulatinamente vem se observando no Brasil uma crescente de demandas dessa natureza postas à análise do poder judiciário, o que exige uma nova compreensão ideológica sobre o processo a fim de abrandar o formalismo exacerbado, necessitando que haja adaptação cultural das partes, passando a fomentar uma jurisdição menos adversarial, mais fecunda, fomentando a participação social⁴⁷ a fim de dar espaço para um trilhar procedimental mais flexível, como, aliás, defendem Arenhart, Osna e Jobim⁴⁸:

Esse tipo de pensamento, porém, é evidentemente incompatível com a engrenagem que é exigida para um desempenho satisfatório dos processos estruturais. E isso porque esse tipo de medida traz consigo uma imprescindível abertura a um agir mais criativo e dialógico do órgão julgador. Da cisão entre tutela e técnica, é imprescindível que haja espaço para que a jurisdição adote caminhos maleáveis para permitir a melhor proteção possível do interesse em disputa. E, em nossa visão, esse cenário passa a ser mais claramente oportunizado em nosso Direito a partir da Constituição de 1988, e das mudanças centrais por ela trazidas à atividade jurisdicional.

De fato, é possível destacar brevemente que o texto constitucional consolidou a percepção de que o processo civil traz consigo um constante interesse público, fazendo com que a função do órgão jurisdicional em sua condução seja ressignificada. Como pontuado, entra em cena a imprescindibilidade de que o processo resulte em uma verdadeira tutela dos direitos. O magistrado se torna um “agente do poder que, através da adequada interpretação da lei e do controle da sua constitucionalidade, tem o dever de definir os litígios fazendo valer os princípios constitucionais de justiça e de direitos fundamentais”.

Em termos procedimentais, esse elemento leva à necessidade de que se pense em ritos e em meios de atuação mais flexíveis – percebendo-se que a realidade concreta não

⁴⁶ Ibid., p. 83.

⁴⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, v. 225, p. 239-419, nov. 2013.

⁴⁸ ARENHART; OSNA; JOBIM, op. cit., posição RB-1.5.

pode ser resumida em qualquer tipo de previsão legal. O discurso reforça também a importância das técnicas processuais abertas, capazes de se amoldar às exigências do caso concreto. Em poucas palavras, operam-se modificações ideológicas e normativas na compreensão do processo, formando um caldo que parece mais compatível com o pano de fundo que marca a realidade das medidas estruturais.

Indo adiante, e conferindo suporte legislativo definitivo para essa guinada, o Código de Processo Civil de 2015 parece dar importantes passos em sua direção. Seja no que diz respeito à maleabilidade procedimental, seja no que se refere à abertura de técnicas e de meios passíveis de utilização pelo Poder Judiciário, o diploma abre novas portas para que a atividade jurisdicional se adeque à realidade – podendo, com isso, aperfeiçoar sua atuação.

Constata-se, portanto, que a admissibilidade da resolução de demandas estruturais através da tutela judicial adjudicatória perpassa por uma necessária evolução acerca da leitura até então feita sobre o processo, o que, entretanto, é alvo de fortes críticas doutrinárias. Essa alteração de pensamento ideológico sobre as modificações procedimentais ainda se mostra incipiente no Brasil, o que vem a ser apontado como um primeiro entrave para se priorizar a resolução dos danos estruturais ambientais no âmbito judicial adjudicatório.

O que se tem de certeza é a extrema necessidade da busca de uma nova visão para a resolução dessa espécie de conflito que vem chamando cada vez mais a atenção da comunidade científica, denominada na presente pesquisa como dano, conflito ou problema estrutural ambiental. Tais violações, por ferirem preceitos básicos relacionados à dignidade da pessoa humana, estão exigindo respostas mais altivas e urgentes, que, naturalmente, apenas podem ser solucionadas nos campos de atuação da tutela extrajudicial ou judicial, sendo que a estes últimos vêm se imputando uma série de questionamentos que se pretende discutir.

Vale lembrar que está em curso o projeto de lei 8.058/2014, cujo objetivo é instituir rito judicial específico para atuação do judiciário em demandas estruturais, figurando-se, na realidade, como uma iniciativa legislativa que vem a limitar a tutela judicial ao condicionar a atuação do referido poder ao conceito da prevalência do mínimo existencial, conforme consta em seu art. 2º, com a seguinte redação: “O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário rege-se pelos seguintes princípios, sem prejuízo de outros que assegurem o gozo de direitos fundamentais sociais: (...) III- garantia do mínimo existencial”⁴⁹.

Ou seja, a pretexto de estipular um rito procedimental flexível e compatível com as soluções dos problemas estruturais, em sua essência o projeto de lei ao tempo que reafirma o princípio da separação de poderes, claramente impõe uma barreira no atuar judicante, o que

⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei 8.058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918. Acesso em: 02 junho de 2022.

seguramente referenda um grande retrocesso social, como bem observou a literatura de Marques⁵⁰:

Controversa, porém, a adoção pelo projeto de Lei da terminologia “mínimo existencial” dentre os princípios que regem a atuação judicial frente a políticas públicas, em seu Artigo 2º, inciso III. Barcellos define mínimo existencial como um precedente do princípio da dignidade da pessoa humana, segundo o qual o Estado deve oferecer aos cidadãos um núcleo básico de prestações e serviços, considerados pela autora como “elementos materiais da dignidade”, que é composto de “um mínimo existencial, que consiste em um conjunto de prestações materiais mínimas sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo se encontra em situação de indignidade”. Todavia, deve o Poder Judiciário se ater apenas ao mínimo ao versar sobre políticas públicas? O Sistema Constitucional de Saúde, por exemplo, e demais Leis concernentes à temática, prezam pelo atendimento integral e universal à saúde dos cidadãos, não se atendo, apenas, ao “mínimo” necessário. A concepção de integralidade em áreas como saúde e educação, por vezes, ultrapassa o estreito véu do mínimo existencial, configurando direito não apenas o mínimo, mas todas as ações de uma cadeia integral de cuidados e prestações públicas.

Observa-se, portanto, que ao revés do desejado ideal protetivo de direitos fundamentais analisados sob a ótica das falhas estruturais e que conseqüentemente exigem para sua resolução a reestruturação do sistema conforme já esclarecido em linhas anteriores, o que se constata pelo projeto de lei é um verdadeiro retrocesso legislativo ao restringir a atuação do judiciário para alcançar apenas aquilo que se considerar como mínimo existencial relacionado ao direito fundamental violado, o que se verifica como absolutamente indevido, mormente quando se tem a clara perspectiva que não cabe ao Estado se limitar a assegurar o mínimo em relação ao bem-estar de seus cidadãos.

Como pano de fundo dessa limitação de atuação do judiciário constante no projeto de lei 8.058/2014 está a velada tentativa de regulamentar o processo estrutural sem, contudo, dar espaço para que sejam realizadas verdadeiras políticas públicas, o que originalmente seria função do Executivo e Legislativo, sendo esta, portanto, a primeira crítica doutrinária existente quando se fala em priorizar a solução dos danos estruturais ambientais pela via judicial adjudicatória.

Tendo em vista a importância e complexidade da referida problemática relacionada à atuação do poder judiciário e o princípio da separação dos poderes, didaticamente optou-se por tratar a matéria em tópico específico, o que será objeto da seção seguinte.

⁵⁰ MARQUES, Silva Badim. O projeto de Lei nº 8.058/14. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, Brasília, v.4, n.3, jul./set. 2015, ISSN 2358-1824, p. 170/171.

4.2.1 Intervenção do judiciário nas políticas públicas e o alegado ativismo judicial

Já restou demasiadamente esclarecido que o ponto alto da pesquisa em apreço é a análise das formas de resolução dos problemas estruturais, ideia tomada por empréstimo do direito comparado americano como visto no capítulo 2. Rememora-se que a origem da noção de reforma estrutural remonta à atuação da Suprema Corte dos Estados Unidos da América em meados do século passado, onde no julgamento conhecido por *Brown v. Board of Education of Topeka* a Corte entendeu por inconstitucional a política de segregação racial até então praticada, no que concerne a proibição de negros frequentarem as mesmas escolas que os brancos, o que limitava o acesso do negro ao ensino.

Em seu ideal, a Corte Americana pretendia pôr um termo final na desigualdade e discriminação racial que até então reinava, fundando-se em um novo momento cultural e ético vivenciado naquele País. Ocorre que tal decisão inicialmente se mostrou tão somente utópica, sem qualquer efetividade prática vez que desacompanhada dos instrumentos necessários para sua efetividade.

Se fazia necessário, para a efetiva resolução do litígio estrutural americano, a estruturação ou reorganização da política pública ofertada, o que, originalmente é atribuição dos demais poderes constituídos (Executivo e Legislativo), daí porque surgiu a problemática quanto a legitimidade do Poder Judiciário, isoladamente, solucionar problemas estruturais que envolvam valores públicos, fazendo gerar questionamentos sobre o chamado ativismo judicial.

Como a solução dos problemas estruturais demanda uma ressignificação do sistema existente, inevitavelmente sempre haverá discussão quanto à legitimidade do Judiciário para adoção de decisões que impliquem na promoção de políticas públicas, alegando-se o imperativo constitucional da obediência ao princípio da separação dos poderes.

Admitir o Judiciário intervindo em política pública no Brasil exige uma construção hermenêutica, que, a bem da verdade, já vem ocorrendo em vários julgados, acompanhado, repita-se, de um punhado de censura vez que os opositores da ideia se apegam ao argumento de que pertence aos demais poderes a competência para realização de intervenções políticas, criações de programas etc., consoante disposto no art. 2º da CF.

As críticas quanto a solução de problemas estruturais pela via da tutela jurisdicional adjudicatória apenas serão afastadas quando restar amplamente admitido a possibilidade do Poder Judiciário intervir nas políticas públicas, pois como já sedimentado somente haverá resolução estrutural quando o sistema violador de direitos fundamentais for ressignificado, o

que necessariamente implica em moldar as condutas até então praticadas através da implementação de novos serviços, programas ou atividades públicas.

Contudo, referida possibilidade está longe de ser uma unanimidade no sistema jurídico brasileiro sob a alegação de que agindo assim o Poder Judiciário estaria se imiscuindo na função do Legislativo ou Executivo, ferindo o sistema democrático, segundo o qual cabe ao povo eleger os representantes responsáveis por conduzir as políticas públicas, ao passo que o(a) julgador(a) não teria permissão constitucional para tanto.

É preciso reconhecer a existência de uma linha muito tênue entre o que se concebe como atribuição do Poder Judiciário (controle jurisdicional da constitucionalidade dos atos do público) e provimentos judiciais de natureza política. O controle de constitucionalidade é plenamente admissível, previsto constitucionalmente, através do qual caberá ao Judiciário declarar a inconstitucionalidade de normas que não mantenham harmonia com o texto constitucional.

Lado outro, os provimentos judiciais de natureza política, cuja parte dos estudiosos denominam de ativismo judicial, referendam uma criação doutrinária que põe em choque as concepções particulares do que se entende por legitimação democrática e as ideais provenientes da constituição⁵¹. Em outras palavras, as concepções ideológicas individuais irão influenciar as convicções quanto ao encaixe de determinada decisão judicial como ativista ou não.

É incontestável não ser papel do Judiciário tomar decisões políticas, porém é preciso reconhecer que vivenciamos momentos de insegurança política gigantesca, no qual, por vezes, a existência de decisão judicial implementando direitos fundamentais por meio da instituição de política pública possa representar anseio de grupos sociais cansados de aguardar por uma ação proativa dos ineficientes representantes políticos.

Essa tensão de ideias está reproduzida na doutrina de Grostein⁵²:

Disso decorre ainda outra convergência provisória: a compreensão (inicial) de que juízes e tribunais não se apresentam como os órgãos mais adequados à tomada de decisões políticas, circunstância ratificada pelos resultados (outputs) negativos da ingerência judicial na esfera política quando decorrentes de ativismo judicial. As incursões judiciais sobre temas como segregação racial, intervenção do Estado na economia, fidelidade partidária, verticalização das coligações, e outros, estudados nos Capítulos II e III, revelam as críticas feitas sobre os riscos ao processo democrático quando uma pendência eminentemente política é resolvida por decisões ativistas. Tais convergências, contudo, são meramente aparentes, eis que o cotejo analítico das produções brasileira e estadunidense sobre o ativismo conduz a uma divergência, ainda que parcial, no que toca ao valor do ativismo no arranjo institucional. Discutir

⁵¹ GROSTEIN, Julio. **Ativismo Judicial**: análise comparativa do direito constitucional brasileiro e norte-americano. São Paulo: ed. Almedina, 2019.

⁵² Ibid., p. 272/273.

ativismo judicial implica, em última análise, discutir a tensão entre democracia e constitucionalismo. E, por via reflexa, as convicções que alguém pode ter sobre o ativismo moldarão, certamente, a sua compreensão sobre o arranjo entre os poderes do Estado.

Em contraposição aos críticos do ativismo judicial estão aqueles que compreendem existir no referido criacionismo doutrinário um viés positivo segundo o qual as decisões judiciais com conteúdo político podem ser extremamente úteis para o aperfeiçoamento de diversos serviços de interesse público mediante a promoção de direitos fundamentais, contribuindo, por consequência, para evolução social, o que seria compatível com o regime democrático brasileiro ante a necessidade de se arrefecer a clássica noção de separação de poderes.

De certa forma o desprestígio da classe política, associado a inércia dos legitimados originários na efetivação de direitos fundamentais, faz com que surja em parte da sociedade um anseio por mudanças que encontra amparo na atuação do Judiciário ao avançar, por exemplo, sobre a função executiva, o que, de fato, não parece estar afinado com a clássica concepção que se tem do sistema democrático brasileiro. É como se a política não mais fosse exercida por aqueles eleitos democraticamente para tal missão, passando a ser efetivada por pessoas concursadas que não foram legitimadas pela população para expressar a vontade da sociedade, desrespeitando a soberania popular⁵³.

Imaginemos que na tentativa de solucionar um dano ambiental estrutural o Judiciário imponha a obrigatoriedade de instalação de serviço público de fiscalização, ordenando a criação de nova instituição pública responsável, com a consequente determinação de admissão de servidores e, por fim, indicando a alocação orçamentária necessária para tanto. Ainda que esse rearranjo institucional seja necessário para a efetiva solução do problema estrutural ambiental, forçoso reconhecer que tais iniciativas, originalmente, deveriam ser objeto de trâmites próprios nos poderes respectivos.

É preciso reconhecer que essa possibilidade de interferência judicial sobre atribuições dos demais poderes se mostra factível quando da tentativa de resolução de falha estrutural, pois como já analisado tal formato de problema apenas pode ser estancado mediante a resignificação do sistema violador, o que exige a remodelação dos comportamentos até então praticados, o que gera enormes críticas doutrinárias, dentre as quais a defendida por Costa⁵⁴:

⁵³ COSTA, José da Fonseca Costa. **Dez senões do processo estrutural**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.eduardojfcosta.com.br/artigos/DEZ-SENões-DO-PROCESSO-ESTRUTURAL/>. Acesso em: 11 de agosto de 2022.

⁵⁴ Ibid., p. 3.

Em segundo lugar, os estruturalistas precisam explicar como se pode teorizar a interferência judicial sobre os outros poderes sem se teorizar a fundo a própria separação de poderes. A rigor, não há previsão constitucional expressa sobre o controle judicial de políticas públicas. A intromissão judicial em escolhas discricionárias indevassáveis excepciona a separação de poderes em sua concepção mais tradicional. Por isso, aos teóricos do processo estrutural não basta acusar essa concepção de «atrasada», nem bradar aos quatro ventos a necessidade de uma concepção mais «avançada»: eles precisam de uma vez por todas apresentar essa teoria «avançada» e minudenciar dogmaticamente essa «nova» separação de poderes em seus aspectos analíticos, hermenêuticos e pragmáticos, derivando dela a possibilidade de o Judiciário readequar instituições e políticas. Contudo, a tarefa não é fácil. À Constituição cabe estabelecer os limites positivos e negativos do poder; logo, só a ela cabe prever quando há negligência de determinado poder [= regra de conduta] e quando se autoriza que ele seja substituído pontualmente por outro [= regra de sanção]. Por força da garantia da separação de poderes [CF, artigos 2º e 60, § 4º, III], é necessário que essas regras sejam excepcionais, claras, objetivas e expressas. Daí por que a Constituição não prevê sanção para toda e qualquer negligência. Ademais, nem sempre a sanção consiste na substituição *ad hoc* de um poder por outro. Vigem regimes fragmentários, pois: visto que a interferência de um poder sobre outro deve ser mínima, as hipóteses constitucionalmente qualificadas de negligência e de consequente substituição *ad hoc* se reservam a situações graves selecionadas com pudor pela própria Constituição.

Em contraponto a essa severa crítica impende registrar que ao Judiciário não é dado se eximir de analisar eventual demanda que lhe seja posta, o que corporifica, aliás, direito fundamental a teor do art. 5º, XXXV, da CF⁵⁵: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Ou seja, se eventual legitimado demandar judicialmente demonstrando a violação de direitos consagrados em nosso ordenamento jurídico, deverá o julgador promover o contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, CF) e ao final proferir decisão fundamentada sempre prezando pelo interesse público (art. 93, IX, CF)⁵⁶.

Assim, não pode o judiciário se abster de realizar pronunciamento meritório quando demonstrada a violação a direitos fundamentais abstratamente previstos em nossa carta constitucional, sob pena de desprezar a aplicabilidade imediata dos mesmos (art. 5º, § 1º, CF). Se há inércia dos poderes democraticamente legitimados em dar efetividades aos direitos fundamentais, a quem caberia tal tarefa senão ao Judiciário?

Para aqueles que defendem o avançar da atuação judicial sobre as atribuições dos demais poderes, esse protagonismo representa apenas a concretização de muitos dos direitos constitucionalmente previstos e que até então adormecem ante a inércia dos originais legitimados, o que, aliás, é comportamento há tempos legitimado e possui subsídio e fomento

⁵⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 junho. 2021.

⁵⁶ VITORELLI, op. cit.

constitucional demasiadamente alargado através do processo de redemocratização pós carta de 1988.

Para que se admita o Judiciário intervindo em problemas estruturais a fim de solucioná-los, o que necessariamente exige a ressignificação de um sistema burocrático até então praticado e que normalmente ocorre mediante a instituição ou modificação do funcionamento de uma política pública, exige-se a superação das características do tradicional processo, devendo-se, ainda, conceber uma interpretação mais amena do princípio da separação dos poderes no intuito de permitir que uma decisão judicial tenha o condão de interferir em campos de atuação originariamente assegurados a outros poderes⁵⁷.

Tal raciocínio é o mesmo que entender estar o julgador não apenas vinculado ao texto literal da norma, possibilitando-o ir mais além da maneira de agir, de modo que a norma seja aplicada da melhor maneira possível, desde que visando os fins sociais e de justiça, ainda que para tanto seja necessário impor estratégias que se confundam com a instituição de políticas públicas ou formas de agir inovadoras que antes não estavam no radar executivo da administração pública⁵⁸.

Cumprir registrar que apesar das diversas críticas existentes quanto a possibilidade do Judiciário atuar positivamente na formação de políticas públicas, inegavelmente vem admitindo-se, paulatinamente, tal conduta, tanto que há vários julgados a respeito, fato que demonstra enorme compatibilidade com a solução de problemas estruturais via tutela judicial, aliás, como expressamente já preconizou jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁵⁹:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REFORMA E MELHORIAS EM HOSPITAL PÚBLICO. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE GENÉRICA. DESCABIMENTO. PROCESSO ESTRUTURAL. PEDIDOS DIVERSOS E COMPLEXOS. POSSIBILIDADE. APRECIÇÃO DE VIOLAÇÕES LEGAIS ESPECÍFICAS. OMISSÃO. NULIDADE.

1. O controle judicial de políticas públicas é possível, em tese, ainda que em circunstâncias excepcionais. Embora deva ser observada a primazia do administrador na sua consecução, a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação.

⁵⁷ MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. **Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro**. Revista dos Tribunais [Recurso Eletrônico]. São Paulo, n. 1018, ago. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/37912>. Acesso em: 10 jul. 2022.

⁵⁸ PICOLI, Bruno de Lima. **Processo Estrutural**. 2018. Dissertação (Mestrado no setor de Ciências Jurídicas) - Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2018. Disponível em: <https://docplayer.com.br/132079207-Universidade-federal-do-parana-bruno-de-lima-picoli.html>. Acesso em: 20 março 2022.

⁵⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1733412/SP. Processo Civil. Administrativo. Recurso Especial. Ação Civil Pública. Reforma e melhorias em hospital público [...]. Relator: Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 17/9/2019, DJe de 20/9/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 10 fev. 2022.

2. A existência de pedidos diversos e complexos não significa automática pretensão de substituição do administrador. Ao contrário, pressupõe cuidado do autor diante de uma atuação estruturante, que impõe também ao Judiciário a condução diferenciada do feito.
3. Nos processos estruturais, a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais.
4. No caso concreto, a consideração genérica de impossibilidade de intervenção judicial nas falhas de prestação do serviço de saúde configura efetiva omissão da instância ordinária quanto às disposições legais invocadas que, acaso mantida, pode inviabilizar o acesso das partes às instâncias superiores.
5. Recurso especial provido, para determinar o retorno do feito à origem para afastamento do vício.

Observa-se, portanto, que a intervenção do Judiciário em políticas públicas notoriamente ainda referenda um grande obstáculo doutrinário quando se trata da tutela judicial adjudicatória e problemas estruturais, discussão encabeçada por robustas doutrinas de cada lado, daí porque se asseverou a necessidade de evolução cultural para que seja plenamente possível a resolução dos danos estruturais por tal via.

Ademais, não se pode perder de vista o efeito colateral negativo que eventual decisão judicial possa causar no setor político por compreender que a usurpação do poder por parte do Judiciário geraria consequências não desejadas pela sociedade. Referido reflexo negativo pode ensejar uma reação adversa por parte dos demais poderes (executivo e legislativo), inconformados com a solução judicial encontrada para o caso.

A principal forma de contra-ataque dos demais poderes diante dos efeitos colaterais entendidos como negativos se corporifica através da atuação legislativa que reverta a medida judicial adotada, o que normalmente ocorre diante de episódios de grandes incertezas quanto apoio popular das decisões tomadas⁶⁰.

Temendo esse risco adverso, há quem sustente um minimalismo da atuação jurisdicional em torno dessas questões, a ponto de defender não ser o âmbito judicial o cenário eficiente para efetivação de direitos fundamentais.

Um clássico caso de efeito adverso de um dano estrutural ambiental que se pretendeu remediar pela atuação do judiciário diz respeito à proibição de vaquejada. O Supremo Tribunal Federal compreendeu haver maus-tratos dos animais na referida prática, decidindo ser

⁶⁰ MARMELSTEIN, George. **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial**. Texto-base de palestra proferida durante o Terceiro Seminário Ítalo-Brasileiro, proferida em outubro de 2016, em Bolonha-Itália. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdictao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 10 de agosto de 2022.

inconstitucional a legislação estadual que pretendeu regulamentar o esporte (STF, ADI 4983/CE, 2016). Observe-se que por via transversa o Judiciário acabou por implementar uma política pública até então inexistente a fim de coibir a prática da vaquejada.

Ocorre que na sequência o Legislativo tratou de aprovar lei federal (Lei 13.364/2016) e Emenda Constitucional 96/2017, desconfigurando a prática da vaquejada como cruel por se tratar de manifestação cultural.

Realizados esses esclarecimentos, impende frisar que a discussão quanto a possibilidade do Judiciário intervir em políticas públicas não representa o único entrave posto quando se tratar da possibilidade do judiciário solucionar danos estruturais de forma adjudicatória, havendo ainda aqueles que sustentam a falta de expertise do órgão com a gestão pública como sendo um grande limitador para a resolução de danos estruturais, o que será objeto de análise do tópico seguinte.

4.2.2 Ausência de aptidão técnico-institucional do Judiciário

Não bastasse a feroz oposição doutrinária visando impedir a atuação do Judiciário na imposição de solução aos problemas estruturais transvestida sob crítica ótica do ativismo judicial e da separação dos poderes, é chegada a hora de debater sobre um segundo obstáculo apontado como embaraçador para atuação adjudicatória do referido Órgão e a solução de danos estruturais, representado, por sua vez, pela alegada falta de expertise da instituição com a implementação de políticas públicas.

É notório que a atividade fundamental do Judiciário é pôr fim aos conflitos reproduzidos na sociedade mediante a interpretação das legislações existentes. Ou seja, aquele que compreender que seu direito foi violado pode se servir do judiciário para fazer cessar os danos experimentados, ocasião em que o(a) julgador(a) deverá verificar o caso concreto à luz das normas pertinentes e impor a decisão que entenda alinhavar-se com o regramento jurídico existente.

O(a) julgador(a) é moldado para agir contingencialmente, possuindo preparo na área jurídica desde o início da sua formação acadêmica de nível superior, presumindo-se, ainda, a existência de um constante aperfeiçoamento jurídico ao longo da carreira. Assim, diante da formação direcionada exaustivamente para o atuar jurisdicional, alguns defendem não ser possível exigir do aplicador do direito o domínio em outras áreas da ciência, em especial no que se refere a instituição de atos administrativos ou legislativos necessários para implementação de políticas públicas.

Cumpra rememorar que a solução de problemas estruturais necessariamente demanda a reestruturação de um sistema violador de direitos, caminho que para ser traçado exige a estruturação de política pública ou delineamento de nova rota de ação dos serviços prestados, o que por sua vez engloba uma série de atos que podem envolver desde atuação legislativa até indicação orçamentária.

Dito isto, o grande questionamento que parte da doutrina lança é saber como o Judiciário irá agir assertivamente na construção de um novo sistema que elimine as violações de direito sem ter experiência necessária na gestão do interesse público.

Qual critério o(a) julgador(a) irá adotar para decidir se o problema estrutural da falta de vaga em creche deve ser solucionado pela criação de novos estabelecimentos de educação infantil ou mediante o custeio de vagas em escolas particulares? A falta de aptidão e ausência de pleno conhecimento das informações de natureza orçamentárias, quantitativo de real demanda, disponibilidades de profissionais, locais com maiores procuras etc., dados de domínio do ente público, dificultam a garantia dos bons resultados do judiciário na tentativa de solução do problema.

Um comando judicial determinando a instituição de determinado serviço público demanda alocação orçamentária relevante, sendo que o suporte financeiro do ente público deve servir de modo global de forma com que não falte recurso para outras atividades também de extrema importância. Noutra banda notoriamente os recursos financeiros são findos, de modo que qualquer determinação judicial adjudicatória deve ter em mente o risco de prejuízo para demais políticas de governo, o que denota um grande embaraço na adjudicatória atuação judicial pois exige conhecimento de amplos vetores que fogem da atuação do conhecimento e expertise do Judiciário.

Essa crítica quanto a falta de expertise é bastante presente na doutrina de Costa⁶¹:

Em décimo lugar, os estruturalistas precisam explicar como se podem selecionar juízes capacitados para o controle judicial de políticas públicas. Afinal de contas, é certo que esse tipo de controle pressupõe uma expertise incomum a bacharéis em geral e a juízes em particular. Aliás, essa expertise sequer é exigida nos concursos de provas e títulos para a magistratura. Nem mesmo é comum que as escolas de magistratura capacitem os membros do Poder Judiciário no exercício satisfatório do referido controle. Ainda assim, o domínio completo do conjunto de habilidades necessárias para o desempenho da função judiciário-estruturante pressupõe um homem fantasticamente idealizado. Enfim, o priori antropológico-cognitivo para a viabilidade do processo estrutural é irreal. Pudera: ser um «juiz governante» implica sair do seu nicho confortável, arriscar-se em escolhas acadêmicas complementares e ampliar-se em uma combinação polipericial, tanto para as coisas da justiça quanto para as coisas

⁶¹ COSTA, op. cit., p. 12/13.

do governo. Pressupõe ciência concentrada para o cálculo mediatório, para o cálculo adjudicatório e para o cálculo governamental. Para o exercício ordinário da judicatura tradicional, espera-se do magistrado que promova soluções técnico-jurídicas mediante a elaboração retrospectiva de juízos conceito-subsuntivos [= enquadramento do caso concreto na hipótese descritiva abstrata contida na regra] e juízos de estatuição [= extração das consequências jurídicas previstas na regra]. Em compensação, para o exercício extraordinário da judicatura estruturante, espera-se do magistrado que também promova soluções político-deliberativas mediante a elaboração prospectiva de juízos tópico-sobresuntivos. Ele deve: 1) constatar uma desconformidade entre um «estado ideal de coisas» e o «estado real das coisas» [= atividade típica de juiz]; 2) inventar post causam as regras implícitas de intermediação supostamente violadas e definir como consequência jurídica comum a todas elas a reestruturação de determinada política ou instituição [= atividade típica de legislador]; 3) esquematizar ele próprio a forma e o conteúdo da estratégia de reestruturação da política ou da instituição [= atividade típica de administrador]; 4) prestar assistência a todos os envolvidos a fim de que cheguem porventura à tão desejada «implantação cooperativa ou participativa» [= atividade típica de mediador].

De fato, é preciso reconhecer que a complexidade de um problema estrutural demanda para sua resolução uma enorme gama de conhecimentos técnicos que inevitavelmente irão fugir do âmbito de sapiência do(a) julgador(a), até mesmo porque impossível conceber alguém que detenha plenos conhecimentos prévios acerca de toda e qualquer tipo de problemática que possa vir a surgir. Contudo, tal falta de expertise, inexperiência, ao invés de apontada como fator negativo deve ser encarada como um necessário estímulo ao pleno conhecimento da problemática e sua origem, de modo que para a resolução de um dano estrutural deve haver intensificação na busca da compreensão do dano e dos elementos realísticos que o cercam, trazendo para o contraditório opiniões técnicas de especialistas nas áreas discutidas, bem como fomentando a ampla participação dos interessados e possíveis afetados, tudo no intuito de melhor subsidiar futura decisão⁶².

É preciso reconhecer que jamais existirá certeza absoluta quanto ao êxito de um comando judicial reestruturador de um sistema violado de direito, valendo ressaltar que tal dúvida não é exclusividade do âmbito judicial, pois também é impossível afirmar com precisão que posturas adotadas pelos poderes Executivo e Legislativo sejam plenamente aptas a entregar os resultados desejados. Essa incerteza nutre a própria existência humana, o que aumenta a importância da real intenção da conduta a ser praticada por quaisquer dos poderes, que deverá visar efetivamente a engrandecer os direitos fundamentais mediante o fortalecimento de práticas institucionais voltadas para o benefício da sociedade.

A compreensão dessa finalidade social de eventual medida judicial reestruturadora requer o evidente envolvimento e apoio popular, de forma que quando da prática não haja resistência na implementação dos novos comportamentos, majorando, significativamente, as

⁶² VITORELLI, op. cit.

possibilidades de resultados positivos da atuação adjudicatória do Judiciário na tentativa de solução de problemas estruturais.

Vale ainda esclarecer que não cabe ao (a) julgador(a) a opção de refutar a apreciação de determinada matéria sob a alegação de desconhecimento técnico para tanto, mormente se considerado o direito fundamental segundo o qual deve o Judiciário apreciar toda e qualquer alegação de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, CF), como, aliás, bem leciona Barroso ao descrever sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal, o que se replica por similitude a todo e qualquer tribunal do País. Analisemos⁶³:

É importante assinalar que em todas as decisões referidas acima, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar e o fez nos limites dos pedidos formulados. O Tribunal não tinha a alternativa de conhecer ou não das ações, de se pronunciar ou não sobre o seu mérito, uma vez preenchidos os requisitos de cabimento. Não se pode imputar aos Ministros do STF a ambição ou a pretensão, em face dos precedentes referidos, de criar um modelo juriscêntrico, de hegemonia judicial. A judicialização, que de fato existe, não decorreu de uma opção ideológica, filosófica ou metodológica da Corte. Limitou-se ela, a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente. Pessoalmente, acho que o modelo tem nos servido bem.

Não se pode perder de vista, contudo, que o perfil do(a) julgador(a) será algo determinante para que a pretensão de solução do dano estrutural melhor se aproxime das chances de êxito, tendo em vista as peculiaridades de tal espécie de problema e as necessidades que advém das características peculiares dos conflitos estruturais. Será necessária uma abordagem mais dialógica e flexível do processo, o que tradicionalmente não é costumeiro, daí porque se fala sobre a necessidade de uma mudança de postura, uma nova visão cultural sobre o processo, para que o Poder Judiciário possa estar apto a enfrentar essa necessária abordagem moderna sobre os problemas estruturais.

Cabe mencionar, ainda, que os dois obstáculos até aqui já mencionados por parte da doutrina como impeditivos da atuação adjudicatória judicial junto aos danos estruturais não findam o debate (ativismo judicial e falta de expertise do Judiciário com políticas públicas), eis que ainda existem mais fatores postos como entraves para essa atuação, a serem analisados nos tópicos seguintes e assim podem ser delimitados: discricionariedade dos atos administrativos; ausência de *accountability* do Judiciário.

⁶³ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional**. Madrid, ISSN 1138-4824, núm. 13, p.5, 2009.

4.2.3 Discricionariedade dos atos administrativos

Até o momento foram elencados dois argumentos apontados como desfavoráveis para aptidão da tutela judicial adjudicatória na resolução dos problemas estruturais, sendo estes a alegação de ativismo judicial e a suposta falta de domínio técnico-institucional do Poder Judiciário, conforme esclarecidos nos dois tópicos antecedentes. Contudo, a trincheira dos que defendem referida inadequação é composta de um terceiro elemento adverso, relacionado à prerrogativa discricionária dos atos da administração pública no que toca à instituição de políticas públicas.

Falar em discricionariedade dos atos administrativos significa enaltecer a prerrogativa que detém o administrador público para indicar a motivação, necessidade e adequação da política pública a ser implementada, enquadrando-a na necessária noção de interesse público que justifique a adoção de determinado ato. Dentre as diversas opções de atuações possíveis, cabe ao gestor público, em especial os integrantes do Poder Executivo e Legislativo, a escolha de qual conduta é apta a atingir o ideal de bem-estar social que deve conduzir as práticas públicas.

A legislação brasileira concede ao administrador, legitimado pela vontade popular, certa liberdade decisória a fim de, ideologicamente, conceber maior eficiência da gestão e conseqüentemente melhora na oferta de serviços públicos. Cabe, portanto, àquele que galgou o apoio eleitoral e se legitimou como titular das esferas políticas em âmbito municipal, estadual e federal, decidir qual o melhor caminho a ser trilhado para que se atinja o ideal de lucidez e equilíbrio desejado por um Estado social.

Assim, compete originariamente ao Poder Legislativo a discricionariedade de editar normas genéricas e abstratas visando o melhor interesse público, ao passo ser de atribuição do Executivo a liberdade de se fazer realizar na prática, de forma concreta, a aplicação dos benefícios pretendidos quando da elaboração das leis. A discricionariedade dos atos administrativos representa a liberdade concedida ao gestor na escolha da linha de atuação considerada mais adequada a atingir os ideais republicanos mediante o enfrentamento dos problemas vivenciados pela coletividade.

Todo e qualquer ato público deverá ser pautado a perseguir o que melhor se adequa a beneficiar o povo, necessitando, ainda, resguardar os direitos fundamentais dos indivíduos. Ou seja, há um cenário amplo e livre de atuação para o(a) gestor(a), de modo que este(a) possa,

discricionariamente, adotar medidas que entenda mais aptas para a promoção dos interesses sociais, como bem define Pires⁶⁴:

Com esta orientação, convém realçar que o eixo da discricionariedade não se associa mais a uma vaga noção de “poder”, muito menos se encerra na simples declaração jurídica do Estado, no “ato”, mas se deve entreter com a noção de competência que estabelece a medida e a definição dos poderes. Os poderes em um Estado Democrático e Social de Direito devem ser concebidos enquanto e na proporção em que previstos pelas normas jurídicas, e só devem ser previstos conforme forem necessários à realização do interesse público que, por sua vez, deve encontrar-se delineado nas normas constitucionais e demais leis com elas compatíveis.

O poder, então, deve ser entendido como um feixe de competências que é posto pela ordem jurídica, e apenas como instrumento necessário à satisfação dos deveres atribuídos ao Estado, deveres que expressam, em última análise, a realização do interesse coletivo.

Observa-se que essa competência concedida ao gestor é discricionária, havendo liberdade do agente para exprimir sua vontade desde que a atuação vise alcançar o interesse da coletividade, sendo, portanto, um livre-arbítrio contido, eis que deve ser externado estritamente em benefício do interesse público. Do mesmo modo, é inquestionável considerar que esse poder discricionário faz parte do rol de competência daqueles integrantes da administração pública, legal e democraticamente constituídos para a promoção do interesse público em um Estado Democrático de Direito.

Fundado no argumento segundo o qual o poder discricionário dos atos administrativos é competência do administrador público, e não do Judiciário, há quem sustente ser inviável a coercitividade judicial para a resolução de problemas estruturais, uma vez que assim agindo estaria invadindo o poder de discricionariedade ostentado pela administração pública.

Contudo, impende reconhecer que a referida discricionariedade não é ilimitada, pelo contrário, o que existe é uma liberdade restrita tendo em vista sua vinculação a outros valores que visam conduzir os atos administrativos para o atingimento da finalidade pública. Todo e qualquer ato administrativo, por mais que seja discricionário, deverá ser pautado por uma real necessidade e motivação em prol do coletivo, o que faz reduzir demasiadamente o grau de generalidade e abstração do ato, que apesar de continuar sendo objeto de livre escolha do gestor, deve ser pautado nos princípios constitucionais da boa-fé, moralidade, eficiência e impessoalidade, de modo que a supremacia do interesse público seja sempre a tônica a ser alcançada.

⁶⁴ PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Controle Judicial da Discricionariedade administrativa**: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas. 4ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 151.

A conveniência e oportunidade do ato administrativo sempre estarão resguardadas ao administrador público, mas caso essa discricionariedade não coincida com a finalidade essencial de busca pelo interesse público, necessariamente deve ter espaço o controle de legalidade e constitucionalidade da escolha realizada pelo gestor, cabendo ao Judiciário o papel de proferir decisão final quanto à adequação do comportamento do gestor e a obediência da finalidade coletiva.

É indiscutível que a predileção de determinada política pública ao invés de outra é ato plenamente legítimo e compete originariamente ao(a) administrador(a) público(a), mormente se considerado que aquele(a) foi galgado ao cargo por hipoteticamente ter habilidades de respostas que a população julgou suficientes e necessárias diante das inevitáveis adversidades enfrentadas no cotidiano. Ademais, sabemos que inexistem soluções prévias e aptas a sanar eficazmente toda a infinidade de problemáticas a surgir, razão pela qual mais uma vez se justifica o poder de escolha do administrador público, que, contudo, precisará demonstrar de forma clara quais as motivações que lhe induziram a realizar determinada opção, devendo discriminar até mesmo as consequências práticas de sua escolha⁶⁵, conforme consta expressamente na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro⁶⁶:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

A leitura do dispositivo legal citado reafirma a prerrogativa da discricionariedade dos gestores públicos, deixando demasiadamente claro que tal função deve ser pautada por valores republicanos que necessariamente precisam estar textualmente esclarecidos, de forma que a motivação dos atos passe ao largo da abstração para buscar amparo em elementos concretos, não bastando a mera convicção do(a) administrador(a) para legitimar a escolha, devendo haver esclarecimento das consequências práticas na busca pela supremacia do interesse público a fim de justificar a adoção de determinado ato administrativo ou política pública ao invés de outra.

Eventualmente, se o ato administrativo estiver em desacordo com os princípios constitucionais que fundamentam o interesse público, ou se sua motivação não estiver

⁶⁵ VITORELLI, 2020, *passim*.

⁶⁶ BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657 de 4 set. 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 de junho de 2022.

devidamente esclarecida, será plenamente possível o controle judicial do exercício do poder discricionário, como bem salientou Perez⁶⁷:

Não há dúvida de que a teoria do controle da Administração há muito se assentou sobre a figura do ato administrativo. A partir dos ensinamentos clássicos, poder-se-ia dizer, sem medo de errar, que o objeto do controle jurisdicional da discricionariedade administrativa seria o ato administrativo discricionário ou, de maneira mais aguda, a legalidade e a validade dos atos administrativos discricionários.

A partir dessa ideia básica, o direito administrativo vai identificar requisitos, aspectos, pressupostos ou elementos (a doutrina, especialmente a brasileira, não é uniforme na utilização dessas expressões) de legalidade ou de validade do ato administrativo. Em linhas gerais, caso presentes determinados elementos, o ato administrativo seria válido; caso carente de um ou outro desses elementos, o ato poderia ser declarado inválido.

Baseado nessa possibilidade de controle judicial dos atos discricionários é lançado um contraponto ao argumento daqueles que são contrários a tutela adjudicatória judicial na resolução dos danos estruturais, argumentando que: se o Judiciário pode até mesmo invalidar determinado ato administrativo discricionário, não haveria razão jurídica para que o poder discricionário da administração pública fosse um impeditivo para a atuação judicial em problemas estruturais.

O que se defende para possibilitar a atuação do Judiciário em problemas estruturais e sua consequente legitimação para resolução dos danos mediante a ressignificação do sistema violador de direitos, e que por sua vez exige a adoção de novos comportamentos que muitas das vezes serão tidos como instituição de verdadeiras políticas públicas, é justamente impedir que escolhas discricionárias ilegais se mantenham a ponto de causarem efeitos negativos para a sociedade.

Não se trataria, portanto, de invasão do Judiciário nas atribuições administrativas, mas sim de um controle de legalidade daquela prerrogativa discricionária utilizada equivocadamente pelo(a) gestor(a) e que estaria causando violação a direitos fundamentais, razão pela qual a intervenção judicial seria justificada.

De toda sorte, importa reconhecer ser uma difícil tarefa equacionar a existência do princípio da separação dos poderes, a discricionariedades dos atos administrativo e a possibilidade de instituição de políticas públicas por parte do Poder Judiciário, o que apenas tem o condão de existir mediante uma interpretação ampla da supremacia do interesse público.

⁶⁷ PEREZ, Marcos Augusto. **Testes de legalidade**: métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 178.

4.2.4 *Accountability* judicial

Ainda em continuidade aos argumentos levantados por aqueles que compreendem não ser recomendável a atuação adjudicatória do Poder Judiciário na resolução de problemas estruturais visto que para a adequação destes se exige a instituição ou reformulação de programa ou política pública, é levantado o argumento ligado ao *accountability* judicial.

A noção de *accountability* se afina com a concepção da participação cidadã nas tomadas de decisões, o que é algo relativamente comum, adequado e recomendado no âmbito da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, ao passo que possui uma formatação diferenciada quando se trata do Poder Judiciário. O principal objetivo do *accountability* é equacionar a responsabilidade dos agentes pelos efeitos de suas escolhas e a autonomia de atuação funcional.

O *accountability* pretende fazer com que os gestores prestem contas de suas atuações e justifiquem as reais motivações que os levaram a escolher determinada opção de conduta ao invés de outra disponível, de modo que a população, destinatária direta dos efeitos das escolhas do administrador, possa para além do controle e fiscalização dos atos, também contribuir para construção e aperfeiçoamento da realidade social, fazendo gerar sentimento de pertencimento quanto aos resultados a serem experimentados a fim de efetivamente cooperar para a evolução da coletividade.

Naturalmente essa participação e apoderamento social, sinônimo de sociedade efetivamente democrática, apenas terá o condão de existir quando proporcionada às ferramentas úteis para o acesso às informações, gerando elementos de conhecimento necessários para exigir a responsabilidade e questionar aqueles que detém o poder decisório. Apenas de posse dos dados necessários é que será culturalmente possível introduzir a prática do cidadão participativo, como bem esclarecem Santana e Pamplona⁶⁸:

Assim, a atuação do Estado, em todas as suas esferas e poderes, deve estar sempre regida pelos princípios de publicidade e transparência na gestão pública, o que faz possível que as pessoas que se encontram sob sua jurisdição exerçam o controle democrático da gestão estatal, de forma tal que possam questionar, indagar e considerar se está sendo realizado um adequado cumprimento das funções públicas. Para que as pessoas possam exercer o controle democrático é essencial que o Estado garanta o acesso à informação de interesse público sob seu controle. Ao permitir o exercício desse controle democrático se fomenta uma maior participação das pessoas nos interesses da sociedade.

⁶⁸ SANTANA, A. L.; PAMPLONA, D. Acesso à informação no Judiciário: necessários aprimoramentos para uma *accountability* social. **Direito e Desenvolvimento**, v. 10, n. 1, p. 152-168, 16 jul. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unipe.edu.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/742/635>. Acesso em: 15 de julho de 2022.

De certo, o Poder Judiciário não é tão dialógico quanto os demais, ou seja, ao menos em tese, a opinião popular não deve ser levada em consideração a fim de subsidiar o mérito dos comandos judiciais, que por sua vez têm que retirar substrato e respaldo através da estrita legalidade. Na mesma linha de raciocínio, a atuação judicial exige que seja assegurada a independência do(a) julgador(a), cujos atos são controlados através da via recursal e não por influência externa da mídia ou pressão da coletividade.

Pode-se afirmar que atualmente existe um bom grau de transparência no Judiciário, contudo, a influência da opinião popular reconhecidamente não deve ser guia de indução das decisões, o que normalmente se vislumbra com os demais Poderes, devendo os comandos judiciais serem pautados pelo mais absoluto princípio da legalidade. Monitorar a atuação do judicial é plenamente assertivo e democrático, tanto que houve a criação do Conselho Nacional de Justiça como forma de tornar mais responsivo o referido Poder, mas isso não deve significar influência quanto ao mérito das decisões judiciais, que a todo custo devem ser proferidas em congruência com os ditames legais.

Enquanto é possível que a sociedade exerça fiscalização a fim de impor um nível de comportamento desejado aos Poderes Executivos e Legislativos, realizando pressão social para enfrentamento de matérias e direcionando-os para determinada conduta ativa, seja na elaboração de normas ou na instituição de políticas públicas que se entendam necessárias, verifica-se incabível que essa mesma pressão popular seja suficientemente eficaz a ponto de induzir o comportamento do Judiciário em descompasso aos preceitos determinados por lei.

Ademais, vistos sob a ótica da participação cidadã, eventuais equívocos nas escolhas dos atos discricionários por parte dos detentores de mandatos eletivos ou de cargos comissionados, ainda que juridicamente legais mas desastrosos quanto aos efeitos práticos, podem gerar severas consequências para a imagem pública de seu autor, o que induz impactos eleitorais ou tem potencial de descontinuar determinando exercício de função pública quando se trata de cargos de livre nomeação de integrantes da administração pública. Tal consequência, entretanto, naturalmente não se reproduz no âmbito Poder Judiciário, onde as escolhas meritórias, ainda que errôneas, não têm o condão de responsabilizar o seu autor, salvo, obviamente, se estivermos a tratar de hipóteses de corrupção, o que foge da esfera do debate em questão.

Os equívocos não intencionais do Judiciário no máximo desafiarão um amplo rol recursal, isso quando se tratar de decisões provenientes de instâncias inferiores, pois ao falar do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal as ferramentas recursais se reduzem sensivelmente. Nesse contexto, verifica-se no âmbito judicial uma dimensão

diferenciada do *accountability*, pois mesmo que se possibilite participação social através de audiências públicas, é forçoso concluir que as decisões não necessariamente devem se unir ao que pensa a população, mas sim ao que está previsto nas normas, ainda que o comando judicial fuja do que a coletividade entenda como caminho justo.

O que originalmente legitima a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo é a autoridade proveniente do povo através das eleições, razão pela qual a prestação de contas e a participação cidadã devem ser a tônica de suas atuações, vez que a existência desses Poderes está calcado em alicerces eleitorais da vontade popular, diferente do que ocorre com o Judiciário, onde o(a) julgador(a) se insere na função através de outros critérios, daí porque naturalmente o *accountability* judicial deve ser considerado diferenciado do existente nos demais Poderes, conforme discorrem Barbosa e Rodrigues⁶⁹:

De ambas as categorias decorre a *accountability* judicial que será exercida em face do Poder Judiciário e seus integrantes, a qual exige demasiada cautela, tendo em vista a necessidade de garantir a independência pessoal dos magistrados e demais agentes do sistema de justiça, sendo portanto imperativo que se restrinja aos parâmetros legais, buscando coibir atuações ilícitas que afetam a credibilidade do referido Poder perante a sociedade, e a própria estabilidade do sistema democrático, para que assim as decisões sejam tomadas de forma responsável.

Se de um lado o controle e participação social sobre o Judiciário é necessário, de maneira a coibir eventuais abusos e maus-usos, de outro o custo de um controle irresponsável é grande porque, ainda que indiretamente, cidadãos podem ser levados a exercer determinada pressão e controle sobre decisões em casos polêmicos que possam causar comoção ou clamor popular, e deliberações relativas a políticas do sistema de justiça, tanto na seara processual quanto administrativa.

Sucedo que um *accountability* nos moldes do existente no Judiciário evidentemente atenua a participação popular, diferentemente do que ocorre nos demais Poderes, tudo sob a justificativa da necessária obediência técnica aos ditames legais, o que, quando se trata da implementação de políticas públicas por parte do Judiciário na tentativa de solução de problema estrutural poderia suprimir anseios coletivos tendo em vista que esses não são intensamente inseridos no processo decisório, que por sua vez deverá pautar-se pela estrita obediência aos textos legais, sem a influência de agentes externos, razão pela qual parte da doutrina crítica a intervenção judicial em políticas públicas.

⁶⁹ BARBOSA, Claudia Maria. RODRIGUES, Lucas Gabriel Troyan. A *accountability* social no judiciário brasileiro. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**. e-ISSN: 2525-9822. v. 6, n. 1, p. 19- 39, Jan de 2020, p. 24. Disponível em: <http://indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/view/6576>. Acesso em 15 de junho de 2022.

Lado outro, os que defendem a atuação adjudicatória judicial na solução de danos estruturais, ainda que para tanto seja necessário instituir programa, política ou serviço público, compreendem que tal função é exercida em rigorosa obediência aos direitos fundamentais previstos constitucionalmente, tendo o Judiciário a função contramajoritária e obrigatória de fomentar a efetividade de tais normas.

Portanto, se determinado dano estrutural ambiental é posto à apreciação judicial, significa dizer que possivelmente existe um sistema violador do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, cabendo ao Judiciário exercer o seu papel de preservar a constituição e seus fundamentos, também devendo haver a incidência do *accountability* judicial, ainda que de certa forma não tão expressivo quanto o que ocorre nos demais Poderes. Ideia semelhante é defendida por Oku⁷⁰:

A legitimação original do atuar do Poder Judiciário está na independência e no julgamento de conflitos, supervisão e revisão das ações do Estado. O ativismo judicial evidencia expansão em áreas até agora consideradas reservadas à política e onde a própria vida política passou a se tornar mais judicializada, com novas responsabilidades no campo legislativo e até elaboração de outras políticas. E, ao atuar nessa plataforma, o Poder Judiciário não pode mais ser totalmente protegido pela independência judicial do controle público e da responsabilidade pública. Se desejamos que os valores do Estado de Direito sejam eficazes em um novo ambiente, novas formas de controle e responsabilidade para o Judiciário podem ser justificadas. Transparência, abertura, uma entrega mais eficiente de justiça e novas formas de interação entre a política e o Judiciário são as palavras da moda nos debates sobre a responsabilização e legitimidade das organizações não eleitas. Coloca-se, então, em discussão a maneira adequada de responsabilizar esse “novo” Poder Judiciário sem comprometer sua independência.

Assim, para essa corrente doutrinária o *accountability* judicial não seria argumento plausível para repelir atuação judiciária adjudicatória na solução de danos ambientais estruturais, mormente quando considerado que o processo no qual se debate o problema estrutural obrigatoriamente deva ser conduzido de forma transparente e observando o amplo contraditório. Ademais, todos os princípios do regime democrático de direito devem ser resguardados, necessitando haver espaço harmônico entre a participação cidadã e o respeito da independência judicial, o que não significa dizer restrição ao acesso de informação, tão pouco ausência de fiscalização da atividade judicial.

⁷⁰ OKU, Enio Nakamura. *Accountability* judicial e o *design* para os Tribunais de Justiça. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, n. 242, p. 55-86, abril de 2021, p. 61.

4.3 ACESSO À JUSTIÇA E A TUTELA EXTRAJUDICIAL NA RESOLUÇÃO DE DANO ESTRUTURAL AMBIENTAL.

Na seção em análise a pretensão principal é continuar ofertando subsídios para fomentar o debate e a busca de respostas acerca de qual o tratamento mais adequado deve ser priorizado pelo Ministério Público aos danos estruturais ambientais, cabendo ressaltar que no início do capítulo houve discussão sobre o estado de degradação ambiental atualmente vivenciado no Brasil e no mundo, concluindo ser necessária uma atuação urgente e contundente do Órgão Ministerial nessa temática, mormente se considerado que a principal função da instituição é a busca pela efetividade dos direitos fundamentais, dentre os quais o direito ao meio ambiente equilibrado.

Vale esclarecer que a preocupação com a saúde ambiental assume contornos universais, pois os danos ambientais não se limitam a fronteiras, ou seja, a prática de ações prejudiciais ao meio ambiente tem o condão de causar efeitos adversos para além da localidade territorial em que a lesão foi provocada. A título ilustrativo é possível referenciar as práticas que contribuem para o aumento da temperatura global, cujos efeitos são experimentados por todas as nações, algumas sofrendo impactos mais intensos, porém é certo que o planeta como um todo está sendo afetado e sofrendo as consequências maléficas oriundas dos prejuízos impostos para a natureza.

A possibilidade de continuidade das violações sistêmicas ao meio ambiente em plano global coloca em risco a própria sobrevivência humana, preocupação bastante presente a nível internacional e que vem sendo objeto de iniciativas encabeçadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), a exemplo do Acordo de Paris sobre Mudança Climática, cujo objetivo central é limitar o aumento da temperatura média global, acordo internacional devidamente ratificado pelo Brasil⁷¹.

Sob a mesma ótica da necessidade de ações convergentes de âmbito global em proteção ao Meio Ambiente, a Organização das Nações Unidas (ONU) também lançou o documento intitulado “Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”⁷², discriminando diversos objetivos de desenvolvimentos sustentáveis, cabendo reconhecer que a

⁷¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto nº 9.073/2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918. Acesso em: 02 junho de 2022.

⁷² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 01 de jun. 2022.

preocupação ambiental é latente e tida como essencial para que haja a continuidade da prosperidade planetária, o que exige a adoção conjunta de condutas a nível global⁷³.

Esse anseio global coletivo, convergindo para o necessário amparo ao meio ambiente, denota a importância de tal bem para a sobrevivência humana, ao passo que o Brasil assume importância grandiosa em todo esse processo pensativo e protetivo tendo em vista sua dimensão geográfica e abundância dos meios naturais, razão pela qual é preciso executar a salvaguarda do meio ambiente de forma efetiva, o que, aliás, possui, em nosso País, amparo jurídico bastante significativo quando considerada a qualidade de direito fundamental conferida ao meio ambiente.

Diante desse cenário, a palavra de ordem é harmonizar o necessário consumo de bens da natureza com a indispensável produção de poluentes, proporcionando, entretanto, a garantia de condições de vida digna e saudável para os habitantes da Terra.

Nesta linha de raciocínio já se debateu que os problemas estruturais ambientais fazem parte dessa grande engrenagem que vem dificultando a efetiva proteção ao meio ambiente, sendo que as características peculiares dos danos estruturais induzem um necessário olhar diferenciado para sua resolução, o que pode ser alvo tanto da tutela judicial adjudicatória quanto de solução autocompositiva.

No seção anterior foi realizada a abordagem da solução dos danos estruturais ambientais no âmbito judicial adjudicatório, com a indicação de elementos favoráveis para a adoção de tal via, bem como apontando alguns argumentos doutrinários defendidos por aqueles que entender não ser o Poder Judiciário o campo ideal para a resolução adjudicatória dos danos estruturais ambientais, mormente se considerado que sempre haverá a necessidade de se reestruturar o sistema através da implementação ou melhoria de políticas públicas.

Desta feita é chegado o momento de analisar o papel do Ministério Público na efetivação dos direitos fundamentais sob a ótica autocompositiva extrajudicial, o que assume enorme relevo em razão de ser o Órgão Ministerial um canal de interseção entre os direitos que devem ser assegurados para a sociedade e os Poderes constituídos que detém a obrigação legal de promover a efetividade de tais direitos.

Portanto, será analisada a possibilidade de solução de dano estrutural ambiental pelo Ministério Público na ótica extrajudicial, realizando-se a indicação das vantagens e desvantagens de se priorizar tal forma de atuação, com o objetivo de, ao final, concluir qual

⁷³ PIMENTEL. Gabriela Sousa Rêgo. O Brasil e os desafios da educação e dos educadores na Agenda 2030 da ONU. **Revista Interdisciplinar em Educação e Pesquisa**. Brasília, DF, v.1, n. 3, p. 22/33, ISSN 2674-5976, 2019. Disponível em: <http://ojs.novapaideia.org/index.php/RIEP/article/view/35/26>. Acesso em: 05 de jun. 2022.

deve ser o tratamento mais adequado a ser utilizado pelo Órgão Ministerial quando da tentativa de solução de problemas dessa natureza.

4.3.1 Estímulo aos mecanismos autocompositivos, Resolução 118/2014 do CNMP e a “Carta de Brasília”

É indiscutível a importância da tutela judicial adjudicatória, heterocompositiva, para a solução de conflitos, circunstância na qual a imparcialidade de um terceiro deverá pôr fim aos entraves experimentados pela sociedade, tudo sob amparo do que está previsto nas legislações de uma nação. Ocorre, entretanto, ao menos no Brasil, que tal forma de resolução não vem representando o efetivo acesso material ao bem jurídico que se pretende proteger, ao menos como regra.

Questões relacionadas à falta de tempestividade no curso do processo, por sua vez estritamente associada a uma alta taxa de congestionamento de demandas, faz com que a efetividade desejada do direito se desvaia no tempo, o que é extremamente prejudicial tanto para direitos individuais quanto para as demandas coletivas, se agravando ainda mais quando se trata de temáticas relacionadas à sobrevivência humana, tais quais as soluções de danos ambientais.

Lado outro, ao falar dos problemas estruturais ambientais e da necessidade de ressignificação do sistema violador de direitos mediante a implementação ou melhoria de políticas públicas, é importante levar em consideração as densas críticas dirigidas ao avanço do Poder Judiciário sobre tal matéria, o que ofenderia, segundo alguns autores, o princípio da separação dos poderes.

Para além das ferozes críticas quanto a atuação do Judiciário na solução dos danos estruturais no que se refere à separação dos poderes, ativismo judicial e ausência de legitimação democrática do judiciário, é preciso reconhecer que a ressignificação do sistema, elemento necessário para a solução de violações dessa natureza, demanda lapso temporal atualmente incompatível com a sistemática de metas impostas ao Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça, consoante leciona Marçal⁷⁴, onde os escopos de produtividade estabelecidas para o julgamento e redução de acervo são incompatíveis com o trilhar a ser percorrido para a reformulação de um complexo sistema.

⁷⁴ MARÇAL, op. cit.

Nota-se, portanto, que uma série de fatores vêm impondo a necessidade de adaptação das formas de resolução dos modernos conflitos sociais, visando almejar novas maneiras de proporcionar efetividade aos direitos fundamentais tão essenciais para a sociedade, tal qual se opera com o direito ao meio ambiente equilibrado.

Nessa toada ganha espaço os mecanismos da autocomposição, através dos quais os conflitos de interesses são solucionados via consenso, ainda que mediante o auxílio de uma terceira pessoa. Vale lembrar que o principal impulso na busca de alternativa diversa para a solução dos conflitos que fuja do modelo adjudicatório é justamente a intempestividade do processo, razão pela qual um termo final negociado vem assumindo grande protagonismo.

Vale ressaltar que tanto a heterocomposição quanto os mecanismos da autocomposição servem a um mesmo fim, objetivam o acesso à Justiça efetiva, ou seja, buscam resguardar o direito violado, razão pela qual cabe ao Órgão Ministerial, ao exercer sua função primordial de fomentador dos direitos fundamentais, realizar análise do caso concreto a fim de definir qual o mecanismo mais adequado de atuação inicial, optando pela autocomposição ou heterocomposição.

Servindo-se dos estudos elaborados por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que se dedicaram a analisar o formato do acesso à Justiça, Badini⁷⁵ esclarece que a autocomposição integra a terceira onda de acesso à Justiça, através da qual não basta apenas a garantia formal de ver o direito violado sob a tutela do Judiciário, pois é chegada a hora da preocupação estar voltada para a efetiva resolução da lesão a fim de proteger o bem jurídico violado de maneira ágil, ocasião em que os mecanismos da autocomposição surgem como excelentes vias para a concretização desse ideal.

Segundo a pesquisa citada, vale esclarecer que a primeira onda de acesso à Justiça estava ocupada em garantir que aquelas pessoas com direitos violados, em especial os mais carentes, pudessem ver suas demandas postas perante os órgãos decisórios, o que se concretizou via assistência judiciária gratuita. Por outro lado, a segunda onda de acesso à Justiça voltava os olhos para a representação judicial dos direitos difusos e coletivos, o que no Brasil foi consagrado através da Lei da Ação Civil Pública.

Assim sendo, ultrapassada a primeira e a segunda onda de acesso à Justiça, o momento histórico vivenciado atualmente referenda o anseio pela própria efetividade do direito material

⁷⁵ BADINI, Luciano. O Ministério Público, a “Carta de Brasília” e a resolução consensual de conflitos. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação das corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, vol. IV. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2017, p. 199-210.

de maneira simplificada, democrática e em um tempo razoável, recebendo as seguintes considerações nas palavras de Badini⁷⁶:

Em conclusão, para a consolidação da terceira onda de acesso à Justiça no Brasil, algumas medidas simples, mas eficazes, podem e devem ser internalizadas por aqueles que desejam uma Justiça mais célere, eficiente, inclusiva e democrática, quais sejam: a) a capacitação dos operadores do Direito em técnicas de mediação e negociação de conflitos, já que temos, até hoje no Brasil, uma formação acadêmica marcadamente voltada e orientada ao fomento do litígio; b) o reconhecimento que acesso à Justiça não é acesso ao litígio, mas à solução deste com eficiência e agilidade, mediante a utilização de métodos autocompositivos, que não devem ser considerados como uma alternativa secundária à Justiça formal, mas como via igualmente preferencial destinada ao tratamento adequado de conflitos; c) o uso do inquérito civil não mais como mero instrumento destinado ao exercício responsável da ação civil pública, mas como instrumento vocacionado à formalização do consenso em seara extrajudicial.

É bom frisar que o surgimento desse novo pensamento a fim de exigir um desfecho mais eficaz para as resoluções dos conflitos se sedimenta quando questionamos se o usual modelo adjudicatório está sendo servível ao que se pretende. Em outras palavras, pergunta-se: o protagonismo do modelo judicial adjudicatório referenda real proteção de direitos?⁷⁷

A resposta é forçosamente negativa, pois ainda existe uma enorme lacuna entre o acionamento do Judiciário, o pronunciamento final do órgão e a efetiva implementação dos comandos decisórios. Há uma exacerbada judicialização que a pretexto de proteger direitos violados termina por causar o efeito inverso do pretendido tendo em vista que o direito material não é entregue a contento, não referendando um processo justo.

Vale destacar que a busca por métodos alternativos de solução do conflito, ou seja, para além do tradicional acesso ao Judiciário, referenda uma tendência global e se justifica ante o sentimento da sociedade moderna em ter espaço dialógico na construção e tomada de decisões, principalmente quando se trata de condutas ou políticas públicas cujos efeitos serão sentidos em âmbito coletivo, fazendo gerar a cultura de participação social, o que leva a necessária adoção de novas práticas de análise dos conflitos que vão além de posturas puramente repressivas, gerando preocupação de ordem preventiva a fim de evitar a ocorrência de danos, demonstrando, assim, uma notória evolução social que ainda está em franco crescimento.

No âmbito do Ministério Público essa mudança de paradigma na postura extremamente demandista e a migração para a atuação via autocomposição extrajudicial se mostra extremamente pertinente mormente quando considerado a função primordial do Órgão em promover a efetividade dos direitos e interesses indisponíveis e coletivos, o que tem o condão

⁷⁶ Ibid., p. 201.

⁷⁷ DAHER, op. cit.

de fomentar a implementação de políticas públicas em temáticas sensíveis para a sociedade de forma muito mais célere do que no âmbito judicial, ante as já reconhecidas dificuldades enfrentadas para a concretização dos direitos.

Essa convergência de ideal em prol da célere implementação dos direitos fundamentais fez com que o Conselho Nacional do Ministério Público, entidade que dentre suas importantes funções fiscalizatórias e disciplinar também atua de forma orientativa, visando fortalecer a Instituição, editasse a Resolução nº 118/2014⁷⁸ visando incentivar nacionalmente a adoção da autocomposição nas atividades finalísticas da Instituição, o que por si só indica a existência de um pensamento nacional do âmbito do Ministério Público Brasileiro sobre o tema.

A noção basilar que se pretende internalizar é que a solução de conflitos não deve ser interpretada como sinônimo de litigiosidade, ao passo que o acesso à Justiça só se satisfaz com a efetiva proteção concretizada do direito material, o que também não se confunde com propositura de demanda formal junto ao Judiciário.

Resta, portanto, instituído um direcionamento institucional a ser observado em âmbito nacional pelos Ministérios Públicos, bem como fomentar a implementação de práticas de autocomposição aptas a viabilizar a indução de políticas públicas e pacificação social, tanto no âmbito preventivo como a fim de solucionar conflitos já postos.

Em acréscimo, no ano de 2016 a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias das Unidades do Ministério Público firmaram documento conhecido como “Carta de Brasília”, o que se deu no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), segundo o qual se recomendou a premente necessidade de redimensionamento da forma de atuação do Ministério Público com o anseio de se atingir uma atuação mais resolutiva e proativa, de modo que a priorização da atividade extrajudicial e autocompositiva encaixa em perfeita sintonia com esse necessário aperfeiçoamento da atuação institucional, cujo objetivo essencial é buscar a consagração de direitos fundamentais promovendo mudanças sociais positivas em obediência a uma razoável duração de tempo.

Convém mencionar algumas das diretrizes constantes na “Carta de Brasília”⁷⁹ que se mostram indutoras de um atuar extrajudicial e autocompositivo:

⁷⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Res. 118/2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/154/&highlight=WzExOCwyMDE0LCIxMTggMjAxNCJd>. Acesso em: 20 de mar 2022.

⁷⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **“Carta de Brasília”**: modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em: 20 de mar 2022.

B) DIRETRIZES DA CARTA DE BRASÍLIA

[...]

2 Diretrizes referentes aos membros do Ministério Público

[...]

b) Adoção de postura resolutiva amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, exigindo-se, para tanto:

·utilização racional do mecanismo da judicialização nos casos em que a via não seja obrigatória e indispensável, devendo o membro analisar se realmente a judicialização é o caminho mais adequado e eficiente para o caso;

[...]

e) Utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas;

[...]

n) Esgotamento das alternativas de resolução extrajudicial dos conflitos, controvérsias e problemas, com o incremento da utilização dos instrumentos como a Recomendação, Termo de Ajustamento de Conduta, Projetos Sociais e adoção do arquivamento resolutivo sempre que essa medida for a mais adequada;

[...]

3 Diretrizes dirigidas à Corregedoria Nacional e às Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades extrajurisdicionais:

[...]

f) Superação do critério de priorização da atuação judicial e da limitação da fiscalização ao cumprimento dos prazos procedimentais;

g) Avaliação da atividade-fim, considerando a totalidade dos mecanismos de atuação extrajudicial, inclusive com a realização de audiências públicas e a adoção de medidas de inserção social como palestras, reuniões e atuação por intermédio de Projetos Sociais;

h) Aferição da utilização eficiente de mecanismos de resolução consensual com a priorização dos mecanismos de resolução extrajurisdicional dos conflitos, controvérsias e problemas.

Resta evidenciado que institucionalmente o Ministério Público entende que a atuação autocompositiva extrajudicial contempla afinidade com os ideais constitucionais que regem o Órgão, compreendendo, ademais, que o fiel exercício das funções ministeriais possa ser resguardado de igual forma tanto pela atuação extrajudicial quanto pela tutela judicial adjudicatória.

Por cautela, é preciso fazer um registro, em nenhum momento o presente trabalho visa relegar a importância da tutela judicial adjudicatória, ao contrário, o que se objetiva é otimizar tal modalidade de solução de conflito, levando ao Poder Judiciário apenas as demandas que não possuem campo fértil de atuação extrajudicial, contribuindo, assim, para a tentativa de diminuição da taxa de congestionamento processual e, conseqüentemente, possibilitando que o acesso à Justiça pela via adjudicatória ocorra de forma mais tempestiva.

De toda sorte, o grande objetivo da atuação do Ministério Público sempre será proporcionar benefícios ao meio social⁸⁰, razão pela qual deverá empreender esforços para que sua atuação seja sempre resolutiva no intuito de eficazmente contribuir para a evolução do País, legitimando, assim, seu perfil de agente de transformação social.

A ideia de Ministério Público resolutivo está estritamente associada à busca de formas alternativas de solução de conflito, tendo em vista que já restou concebido que concentrar esforços apenas na solução adjudicatória judicial não tem o condão de satisfazer os direitos e interesses que constitucionalmente e proativamente devem ser defendidos pela Instituição. Nessa mesma linha de raciocínio, a busca por uma racionalização e eficácia da atuação Ministerial exige a necessária aproximação com os anseios sociais a fim de compreender o que a coletividade entende como prioridade, razão pela qual necessário se faz conceber uma maior participação popular na definição das prioridades.

Ser um Ministério Público resolutivo significa assegurar efetividade aos direitos fundamentais, independentemente de qual instrumento jurídico será utilizado para tanto, não se confundindo, portanto, com o ajuizamento de demandas judiciais, como bem afirma Gavronski⁸¹:

Os últimos tempos foram notavelmente fecundos para excepcionais e muitíssimo bem orientados compromissos escritos do Ministério Público brasileiro com a resolutividade, fruto de um amadurecimento institucional que em boa hora chegou à cúpula da Instituição no país, dado que os crescentes desafios contextuais desafiam-na em patamar e complexidade inéditos. Muitas foram as reflexões teóricas sobre a temática e muitas mais foram as atuações práticas orientadas por essa perspectiva desde que, há quase duas décadas, começou-se a utilizar a expressão “resolutivo” para caracterizar o Ministério Público comprometido a combater as inúmeras violações ou ameaças a direitos que lhes são levadas a conhecimento de modo a assegurar efetividade a esses direitos no menor tempo possível sem depender do ajuizamento de demandas ao Poder Judiciário.

Cabe ao Ministério Público se fazer valer de todos os instrumentos lícitos para atingir sua finalidade essencial, devendo dar ênfase aos meios autocompositivos para a solução de conflitos tendo em vista que a tradicional pretensão judicial adjudicatória não vem se mostrando tão eficaz quanto teoricamente parece ser.

Aliás, cumpre ressaltar que priorizar a via autocompositiva referenda uma tendência mundial de resolução de conflitos em razão de duas vantagens principais, quais sejam: menor

⁸⁰ GAVRONSKI, Alexandre. Desafios e soluções para a efetividade da atuação do Ministério Público e a política nacional de fomento à atuação resolutiva. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação das corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, vol. IV. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2017, p. 71-90.

⁸¹ Ibid., p. 90

onerosidade e maior celeridade. A soma desses dois fatores, acrescido do elemento representativo da preponderância da vontade dos envolvidos, necessariamente conduzem para a existência de uma solução mais justa para os conflitos, fenômeno que também vem ganhando espaço no âmbito do Poder Judiciário, que constantemente passou a fomentar a desjudicialização dos conflitos quando viável a solução extrajudicial, pretendendo modificar a cultura nacional da exacerbada judicialização que culmina com altas taxas de congestionamento processual.

Nesse condão, servindo-se do direito comparado, constata-se que a União Europeia elaborou a Diretiva 2008/8/CE, tendo por um dos objetivos fomentar um melhor acesso à justiça, que, repita-se, não de se confundir com demandar ao judiciário⁸². No referido documento Europeu são conferidos uma série de estímulos para adoção de instrumentos extrajudiciais para resolução de conflitos a serem adotados por todos os integrantes União Europeia, tanto no que se refere a conflitos transfronteiriços quanto conflitos internos, considerando as seguintes informações que merecem destaque⁸³:

(2) O princípio do acesso à justiça é fundamental e, no intuito de facilitar um melhor acesso à justiça, o Conselho Europeu, na sua reunião de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999, solicitou aos Estados-Membros que criassem procedimentos extrajudiciais alternativos.

(3) Em maio de 2000, o Conselho aprovou conclusões sobre modos alternativos de resolução de litígios, declarando que o estabelecimento de princípios fundamentais neste domínio constitui uma etapa essencial para o desenvolvimento e funcionamento adequado dos procedimentos extrajudiciais para a resolução dos litígios em matéria civil e comercial, de forma a simplificar e melhorar o acesso à justiça.

(...)

(5) O objetivo de assegurar um melhor acesso à justiça, como parte da política da União Europeia para estabelecer um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, deverá incluir o acesso a modos de resolução de litígios tanto judiciais como extrajudiciais. A presente diretiva deverá contribuir para o correto funcionamento do mercado interno, em especial no que diz respeito à disponibilidade de serviços de mediação.

(6) A mediação pode proporcionar uma solução extrajudicial rápida e pouco onerosa para litígios em matéria civil e comercial através de procedimentos adaptados às necessidades das partes. É mais provável que os acordos obtidos por via de mediação sejam cumpridos voluntariamente e preservem uma relação amigável e estável entre as partes. Estas vantagens tornam-se ainda mais evidentes em situações que apresentam aspectos transfronteiriços.

⁸² FOGAÇA, A. R.; NETTO, J. L. S.; PORTO, L. A. **A desjudicialização e a desjuridificação no direito comparado**: aspectos para a resolutividade das demandas. Revista RJLB, Ano 7, 2021, nº 5. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/5/2021_05_0079_0105.pdf. Acesso em: 29 de maio de 2022.

⁸³ PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2008/52/CE**. Relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial. 21 de maio de 2008. Disponível em: <https://www.redecivil.csm.org.pt/directiva-2008ce52/>. Acesso em: 29 de maio de 2022.

Verifica-se, portanto, nos termos do documento europeu citado, em especial no item 6 supra, o expresse reconhecimento que a utilização de meios extrajudiciais na solução do conflito, ao tempo que é menos onerosa, também se mostra mais célere e com eficácia de implementação bem mais acurada, razão pela qual a adoção de meios alternativos de conflito deve ser objeto de estímulo por todos os integrantes da União Europeia.

Por fim, frisa-se que no Brasil o estímulo para a autocomposição também está sendo objeto de atenção pelo Conselho Nacional de Justiça, que editou Resolução 125/2010⁸⁴ tratando da importância na implementação de meios alternativos de solução de conflito, o que demonstra absoluta sintonia com o pensamento mundial a respeito do tema. Por meio do referido documento inseriu-se no Poder Judiciário Brasileiro a Política Nacional para o tratamento adequado dos conflitos, de modo que a resolução consensuada ganha espaço preferencial em relação à atuação adjudicatória.

Ou seja, até mesmo quando se trata de conflitos já judicializados deve haver o incentivo para o consenso, de forma que a legislação processual civil brasileira também já está abrاندando o tradicional formalismo dos procedimentos para possibilitar a relativização de seus trâmites, desde que de maneira consensual, a fim de possibilitar solução pacifistas e resoluções de conflitos mais eficazes⁸⁵.

Dessa maneira, conclui-se que a utilização dos meios alternativos de resolução de conflito, sedimentados na autocomposição, referendam um pensamento universal necessário para a eficaz satisfação dos direitos violados vez que representam uma forma célere e menos onerosa de solução dos problemas, cuja implementação dos termos avençados tende a ser mais efetiva ante a representação das vontades dos envolvidos, o que converge com a geração de benefícios sociais mais significativos, mormente quando se fala de autocomposição de políticas públicas ambientais, foco principal do presente trabalho.

⁸⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília. 29/11/2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 05 julho de 2022.

⁸⁵ FARIA, Ana Flávia França. **A utilidade das convenções processuais e da autocomposição como modelos de designs resolutivos no âmbito da tutela do Direito Coletivo Ambiental**. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/39250/1/Disserta%20a7%20a3o%20-%20Ana%20F1%20a1via%20Fran%20a7a%20Faria%20-%20vers%20a3o%20final%20-%20dep%20b3sito.pdf>. Acesso em: 10 de junho 2022.

4.3.2 Harmonia entre atuação extrajudicial e resolução de danos estruturais ambientais

Até o momento a pesquisa em questão trilhou um caminho progressivo objetivando averiguar qual o tratamento jurídico mais adequado a ser conferido pelo Ministério Público Brasileiro no intuito de atuar tempestiva e resolutivamente para a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, em especial diante de uma categoria peculiar de violação de direito, aqui denominada de dano, problema ou conflito estrutural ambiental.

Nesse toar, o trabalho iniciou retratando a evolução e legitimação dos valores ecológicos no País, ao passo que demonstrou haver um estado de degradação ambiental que em muitas oportunidades referenda a existência de danos estruturais, o que por si só justifica o necessário exercício das funções constitucionais do Ministério Público para a proteção do direito violado, mormente quando considerada a condição de fundamentalidade de tal previsão legal.

Assim, necessário se fez especificar as características particulares dos danos estruturais ambientais, bem como indicar quais os elementos essenciais a serem observados quando da tentativa de solução dos mesmos. Levando-se em consideração que os conflitos postos na sociedade apenas podem ser solucionados de forma adjudicatória ou através da autocomposição, foram discutidas as possibilidades e as críticas no que tange a resolução dos danos estruturais ambientais pela via judicial coercitiva, ao passo que resta avaliar a alternativa extrajudicial como ferramenta de acesso à Justiça, e conseqüente via de resolução dos danos estruturais ambientais, o que será objeto do presente tópico.

Abordar a tutela extrajudicial do dano estrutural ambiental necessariamente demanda associação entre os benefícios de uma solução formada pela via do consenso e as características dos problemas estruturais, razão pela qual imperioso se fará a revisitação de alguns elementos já analisados e de verificações indispensáveis quando da pretensão de solução do dano estrutural. Ademais, parte-se do pressuposto básico que apenas a ressignificação do sistema violador, até então praticado, terá o condão de solucionar definitivamente o estado de lesão vivenciado.

Resta mergulhar, portanto, na figura do Ministério Público e sua função como indutor de políticas públicas e agente de transformação social sem que para tanto seja necessária a intervenção judicial, resguardando este importante instrumento de acesso à Justiça para as hipóteses estritamente necessárias, de forma também a contribuir para o desafogo da taxa de

congestionamento processual e auxiliar na retomada de credibilidade do Poder Judiciário como relevante protagonista de justiça efetiva.

4.3.2.1 Resolução extrajudicial e a superação da crítica ao ativismo judicial

O objetivo da atuação resolutiva estrutural não é pura e simplesmente a reparação de um dano. Sua finalidade vai além da busca por eventual ressarcimento moral ou patrimonial, vez que a pretensão primordial da solução estrutural é compreender a origem do problema e focar na mudança comportamental que move a estrutura violadora existente a fim de sanar o sistema lesivo e impedir a reprodução de novos prejuízos ao direito no futuro.

Sucedendo que ao se tratar de danos estruturais, por haver violação sistêmica de direitos fundamentais, a resolução da problemática apenas terá espaço quando extirpado o comportamento indutor da violação, eliminando-se a falha central causadora do dano. Ocorre que diante da complexidade de um dano estrutural a imposição de novas maneiras de agir apenas será possível mediante o abandono das práticas equivocadas até então executadas, bem como a inserção de novo modelo comportamental que normalmente coincide com a implementação de novas políticas ou programas públicos.

O Ministério Público ao utilizar a via extrajudicial como ferramenta para compreender a origem da problemática ambiental demonstrará ao gestor responsável a necessidade e obrigatoriedade de adoção de providências para a transformação da realidade, o que deverá ser realizado através de dados concretos e subsidiado em elementos de provas factíveis, possibilitando, ao menos, que o detentor do mandato eletivo seja retirado da inércia e se confronte com a obrigação legal que o cargo lhe incumbe.

Observa-se que nessa seara de atuação o Ministério Público tem a função de aclarar a realidade social experimentada, ao passo que realça a função constitucional daquele tido como sendo o competente originário para promover a readequação do estado de violação ao direito fundamental, possibilitando que se mantenham intactas as funções originárias atribuídas aos órgãos constituídos através do princípio da separação dos poderes.

Assim agindo o Ministério Público estimula que os Poderes Executivo e Legislativo adotem as providências necessárias e compatíveis com as reais possibilidades do ente político, objetivando afastar o estado de degradação vivenciado, eliminando-se, em contrapartida, a necessidade do acesso à tutela judicial adjudicatória. Ao se evitar a demanda judicial automaticamente não haverá espaço para eventuais críticas relacionadas ao ativismo judicial, ausência de aptidão técnico-institucional do Judiciário, desrespeito à discricionariedade dos

atos administrativos e reduzido *accountability* judicial, elementos já retratados no início do capítulo.

Eis, portanto, um dos grandes benefícios da utilização prioritária da tutela extrajudicial como instrumento de resolução de danos estruturais ambientais, uma vez que resguarda a cada Poder a essência originária de suas atribuições, sem que tenha espaço para as árduas discussões atualmente experimentadas no que se refere a intervenção do Judiciário em áreas que originalmente são de competência de outros órgãos.

4.3.2.2 Flexibilidade do procedimento extrajudicial e sua compatibilidade com a participação social e rearranjo programático

Já resta exaustivamente esclarecido que uma das características peculiares da falha ambiental estrutural é a existência de contínua lesão ao direito, ou seja, os ilícitos ambientais se reproduzem sucessivamente no tempo, não referendando uma ocorrência isolada.

Também foi demonstrado que o dano estrutural ambiental se caracteriza por gerar reflexos negativos para uma coletividade, não se limitando a produzir consequências adversas apenas para uma pessoa específica, o que de certa forma se mostra inerente ao próprio bem jurídico protegido (meio ambiente), que por sua natureza tem como titularidade o meio social.

Referidos elementos caracterizadores fazem com que os problemas estruturais assumam contornos complexos quanto a sua resolução, mormente quando se leva em consideração a incerteza quanto ao caminho a ser trilhado para sua solução. Ou seja, nessa espécie de dano inexistente resposta pronta acerca de qual conduta adotar para que se faça cessar a sistêmica violação ao direito fundamental.

Muito dessa complexidade dos problemas estruturais se deve ao fato dos danos experimentados irradiarem diversos efeitos, formando vários centros de conflitos com interesses não necessariamente coincidentes, tendo em vista que nem todos os afetados serão atingidos de maneira similar, daí porque a solução a ser concebida depende da realidade experimentada nos casos concretos. Se os interesses ofendidos não o são de intensidades iguais, forçosamente os prejuízos experimentados serão diferentes, o que exige, naturalmente, respostas particulares para cada situação individualizada.

Essa existência de centros conflituosos distintos é consentâneo da multipolaridade inerente aos danos estruturais, que por referendarem reflexos para toda uma coletividade, obviamente atingirão um número expressivo de afetados, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

Todas essas características reunidas, devidamente retratadas com maior minuciosidade no capítulo 2, fazem com que a pretensão de solução de tal espécie de dano deva ser enxergada com um olhar diferenciado por parte do Ministério Público, de modo que a instituição apenas atingirá seu objetivo constitucional de promover a efetividade de direitos fundamentais em prol da coletividade se de fato for um instrumento indutor de políticas públicas contributivas para o meio social, visando essencialmente assegurar a todos a dignidade da pessoa humana, condição que também está estritamente ligada ao ideal do meio ambiente saudável.

Para fielmente exercer seu papel de fomentador de políticas públicas, o Ministério Público necessita, indiscutivelmente, envolver a comunidade na solução dos conflitos, principalmente quando se trata de danos estruturais ambientais, ocasião em que os afetados precisam ter direito a voz e força no processo contributivo de construção do cenário compreendido como o ideal a fim de fazer cessar as sistêmicas práticas violadoras do direito.

Essa contribuição da comunidade se mostra essencial na solução dos conflitos estruturais mormente quando se nota a imperiosa necessidade de discussão sobre a origem do problema, porque como já dito, a tarefa da solução estrutural é sanar a fonte causadora do dano para que o mesmo não mais se reproduza de forma cíclica. Nesse contexto, para além de ouvir os afetados, necessário também a oitiva da comunidade científica, bem como indispensável se faz a participação ativa do destinatário principal do resultado final de todo o procedimento, ou seja, aquele que terá a obrigação de adotar o maior número de providências no intuito de fazer cessar o sistema violador de direitos, sendo este, normalmente, o ente público.

A soma desses fatores faz sugerir a necessária existência de um amplo diálogo social na pretensão de moldar novos parâmetros comportamentais destinados tanto aos entes públicos quanto aos privados, mas principalmente para os integrantes da comunidade que precisarão incorporar a noção de pertencimento no que tange a solução adotada para que a partir de então possam agir conforme os novos padrões de condutas desejados.

Todo esse caminhar demanda um sistema condutor estrategicamente longo e extremamente flexível, sem espaço para as excessivas formalidades tradicionalmente existentes nos procedimentos judiciais, de modo que o ambiente extrajudicial torna a troca de ideias e sugestões o cenário desejado para negociações e consenso, pois a tendência do debate de opiniões é gerar posições afinadas e não conflitantes, possibilitando a solução estrutural de maneira acordada, sujeitas a avaliação de desempenho e, quando necessário, consensuais reprogramações, removendo a burocracia normalmente existente, gerando objetivo desejado de melhoria social.

Diante dessas circunstâncias, ao priorizar a utilização da tutela extrajudicial e autocompositiva o Ministério Público viabiliza a atmosfera ideal para que todos os requisitos necessários de solução do dano estrutural ambiental se façam presentes, trazendo a sociedade para o diálogo, inserindo o ente destinatário das principais providências no centro da discussão, e, principalmente, entregando a solução do caso a quem possui a atribuição originária para tanto, evitando o acirrado discurso de interferência judicial. Nesses termos é a doutrina de Vitorelli⁸⁶:

Nesse quadro, o acordo é uma oportunidade. Ele traz para o cenário a autoridade de um agente público externo, com outra visão do problema e dotado de autoridade capaz de alterar os impasses até então existentes. Ele permite convidar os diversos grupos impactados pela mudança para o diálogo, aumentando a gama de informações disponíveis para o gestor e permitindo que os interesses de cada um deles fiquem mais claros, em vez de apenas as suas posições iniciais. Em resumo, o acordo é uma oportunidade para promover uma mudança que o gestor já gostaria que acontecesse, mas que estava inviabilizada pelo contexto em que se insere o problema pela sua complexidade.

Continua o autor sobre a versatilidade e utilidade do procedimento extrajudicial⁸⁷:

Quando se descreveu a celebração de um acordo estrutural, mencionou-se que é necessário que ele envolva algum grau de flexibilidade na identificação do problema e na definição da solução. Isso significa que, em vez de se ater a critérios abstratos e autoritários, tais como a indisponibilidade do direito material e a inegociabilidade do interesse público, melhor seria avaliar o acordo do ponto de vista do seu potencial para solucionar o problema, ou seja, para prestar tutela adequada ao direito material litigioso. Esses são os critérios que, de fato, podem servir para balizar um acordo em um problema complexo.

Não se pode desprezar, ainda, que a pretensão de solução de um dano estrutural ambiental dependerá da formulação de um plano de funcionamento para que, a partir de então, seja viável a adoção de novos comportamentos tendentes a abolir a violação de direito. Sucede que diante da complexidade dos problemas estruturais impossível se faz a certeza quanto ao ideal de condutas do referido plano, o que via de regra enseja a necessidade de revisitação do mesmo para um rearranjo do que já foi estabelecido, ocasião em que novamente a tutela extrajudicial se apresenta como campo fértil para a esse rearranjo programático.

A título ilustrativo, imaginemos problema estrutural ambiental causado pela coleta e depósito irregular de resíduos sólidos, algo extremamente comum país a fora e de uma complexidade extrema para sua solução. Além dos danos ambientais provenientes das práticas

⁸⁶ VITORELLI, 2020, passim, p. 159.

⁸⁷ VITORELLI, 2020, passim, p. 164.

irregulares de manuseio do resíduo, a exemplo de infiltração do lençol freático e poluição atmosférica, indiscutível a existência de reflexos na esfera da saúde pública, bem como aspectos de ordem econômica, mormente quando se trata de país subdesenvolvido onde a existência de catadores se mostra uma realidade, ao passo que a função dos recicladores ainda é incipiente.

Realizando um recorte para a situação vivenciada pelo estado do Maranhão, com área territorial total de 329 mil km², 217 municípios e o população estimada de 7 milhões de habitantes⁸⁸, destaca-se que existe apenas 01 (um) aterro sanitário que serve a capital do Estado e cidades vizinhas, o que induz o necessário raciocínio que na maioria dos Municípios há depósito irregular dos resíduos sólidos.

É indiscutível a obrigação dos Municípios em manterem locais adequados para o depósito dos resíduos, razão pela qual eventual demanda judicial seguramente teria o mérito favorável, contudo, a problemática principal referenda a implementação de uma decisão complexa como esta. Fatores orçamentários são o grande entrave para a construção e manutenção de aterros sanitários, razão pela qual uma determinação judicial adjudicatória, por mais correta que seja, dificilmente terá o condão de eficazmente pôr fim aos danos experimentados.

Assim, a tutela extrajudicial novamente assume grande importância vez que a utilização da via adjudicatória dificilmente tem o condão de superar todas as complexidades que necessitam ser ultrapassadas para a solução do feito. Demandas como essas exigem o necessário comprometimento dos entes políticos, o que no caso dos lixões assume maior importância tendo em vista o alto custo dos aterros sanitários, o que impõe para a grande maioria dos Municípios a inevitável formação de consórcios para sua implementação, algo extremamente dependente da via do diálogo e da visibilidade que o tema assume perante o corpo social.

Diante desses elementos, é de fácil constatação que a solução consensual extrajudicial referenda a melhor dinâmica para os danos estruturais ambientais pois há um ambiente de flexibilidade ideal, o que não se observa no âmbito dos processos judiciais, pois o nosso conjunto de normas processuais não foi construído para solução da causa dos problemas estruturantes, mas sim para solução do dano já existente, sem atenção para o redimensionamento do problema na sua origem. A ideia primordial do processo civil é concebida para resolução do litígio já existente, enquanto o sugestivo de atuação extrajudicial estrutural também é um atuar preventivo, sanando a causa que possa vir a gerar novos danos.

⁸⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma.html>. Acesso em: 20 junho de 2022.

4.3.2.3 Benefícios da solução acordada

A defesa da autocomposição e de uma atuação extrajudicial e se justifica por todos os elementos práticos já expostos e tidos como essenciais na intenção de impor solução aos danos estruturais ambientais. Contudo, outros fatores podem ser apontados como impulsionadores de uma resolução acordada, o que se passará a analisar.

Em posição de destaque é possível afirmar que a solução consensual em matéria ambiental assume extrema relevância vez que tem o condão de, em menor lapso temporal, conceber efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Em que pese a extrema importância do Judiciário, indiscutivelmente ainda vivemos tempos em que a tempestividade processual representa uma das maiores dificuldades do acesso à Justiça.

Dados coletados do relatório “Justiça em números” de 2021⁸⁹, do Conselho Nacional de Justiça, indicam que a média de tempo de tramitação de processos na Justiça Estadual é de 05 anos e 4 meses, ao ponto que na Justiça Federal o trâmite dura em média 05 anos e 08 meses. Tais números até se mostram otimistas quando comparados com a realidade forense, mormente se tratarmos de processos complexos como os que objetivam comandos estruturais.

De toda sorte, ainda assim é forçoso considerar que o direito material não está sendo entregue em velocidade razoável, o que a tratar de danos ambientais implica em uma contínua violação de direitos fundamentais. Nesse diapasão, é preciso rememorar que a legislação constitucional brasileira tratou de positivizar o direito à razoável duração do processo como preceito fundamental, tamanha sua importância para o efetivo acesso à Justiça, devendo o direito material ser resguardado em um prazo que se considere compatível com a complexidade da demanda, dispondo da seguinte forma o art. 5º, LXXVII, CF⁹⁰: *“a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”*.

Assim, levando em consideração que a solução consensual é a premissa básica de uma resolução extrajudicial, bem como tendo em vista que a formulação dos acordos tende a ser objeto de dinâmica mais célere quando comparado com a tramitação adjudicatória judicial, imperativo lógico é reconhecer que a autocomposição em dano estrutural ambiental traz inerente à sua espécie a benéfica condição de efetividade do direito fundamental ao meio

⁸⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em números**. Brasília, 2021, p. 204. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 29 de maio de 2022.

⁹⁰ BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

ambiente equilibrado em lapso temporal mais adequado, o que denota uma grande vantagem dessa forma alternativa de resolução de conflito.

Conclui-se, portanto, que inegavelmente a autocomposição e a tutela extrajudicial referendam um excelente norte alternativo para o respeito ao direito fundamental de acesso à Justiça em prazo razoável, razão pela qual os institutos devem ser fomentados tendo em vista sua eficiência, havendo autores que defende a adoção da autocomposição como política pública⁹¹:

A autocomposição enquanto política pública é mecanismo que pretende fomentar o acesso à justiça como direito humano fundamental mais do que simplesmente descongestionar o Judiciário diminuindo o número de demandas que a ele são direcionadas. O que se espera da autocomposição, é que contribua para ua acesso à justiça mais adequado não só em termos quantitativos (celeridade e descongestionamento), mas também em termos qualitativos (adequação e exequibilidade da resposta jurisdicional).

Esclarecido aquele que se entende como principal benefício para a resolução de conflitos de forma consensual (tempestividade), e seguindo na pretensão de enumerar outras razões a indicarem a utilização de meios alternativo de solução de problemas estruturais, importante fazer menção ao menor dispendendo financeiro da autocomposição comparativamente ao custo de um processo judicial. É sabido que a utilização da via judicial demanda custos, impacto econômico este que se evitado possibilita a realocação da verba para outros setores, o que melhor pode ser útil para a população.

É preciso levar em consideração os custos indiretos originários da insistência pelo litígio judicial. Voltando ao exemplo do dano estrutural referente ao descarte irregular de resíduos sólidos, imaginemos os gastos com saúde pública oriundos dos tratamentos médicos provenientes do mau acondicionamento dos resíduos. Na mesma toada são os gastos de recuperação ambiental provenientes de uma necessária reparação do dano, sem falar na possibilidade da fixação de responsabilidade civil por danos morais coletivos.

Necessário ainda fazer menção ao dispêndio financeiro para o custeio do próprio sistema de justiça, que ao invés de estar ocupado com demandas cuja autocomposição não se mostra tão apta, estará dedicado a analisar processos que necessariamente exigirão implementação acordada em razão de suas peculiaridades. A esse respeito, vale novamente replicar dados constantes no relatório “Justiça em números” elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça no

⁹¹ SPENGLER, Fabiana Marion. A autocomposição como política pública de incentivo ao direito fundamental de acesso à justiça. **Revista cidadania e acesso à justiça**, Belém/PA, v. 5, e-ISSN: 2526-026X, p. 01/16, 2019, p. 10.

ano de 2021, segundo o qual a Justiça Brasileira consome 1,3% do produto interno bruto nacional, o que referenda mais de R\$ 100 bilhões anuais⁹².

Esses fatores demandam a obrigatoriedade de um estímulo para soluções acordadas, consoante defende a doutrina pátria⁹³:

Com efeito, a partir de uma visão do funcionamento do sistema, que deve considerar tanto o custo do processo como o gasto com os Poderes, é necessário, uma atuação de forma a evitar processos desnecessários, de um lado e, de outro, contribuir, quem sabe, para que os recursos orçamentários sejam mais bem alocados. Isso permitiria uma melhor performance do Poder Judiciário e dos demais atores envolvidos. Por exemplo, se um tribunal superior solucionar uma questão, em sede de recurso repetitivo, em favor do administrado, uma atuação racional da administração seria concordar com o pedido administrativo, evitando com isso, o litígio.

Contudo, mesmo diante dessa compreensão econômica sobre as vantagens da solução consensual, o que ainda impera é a cultura da litigiosidade, muito em função da certeza da habitual intempestividade processual, o que a uma primeira vista pode parecer vantajoso ao contendor por postergar sua obrigação legal de efetivação de um direito fundamental, entretanto sob aspectos financeiros e sociais dificilmente referenda a melhor solução.

Ademais, ainda no que toca aos elementos favoráveis para a adoção da autocomposição e da tutela extrajudicial, importante reconhecer a tendência natural de uma hábil implementação das ideias pactuadas consensualmente, o que comumente não ocorre quando se trata de execução forçada de decisão judicial. De certa forma é natural conceber uma maior facilidade e aptidão para a execução das concepções acordadas porque assim as foram em ambiente propício e de ampla discussão, onde os detentores originários de atribuição, ao optarem pela pactuação, naturalmente realizaram previamente todos os estudos de viabilidade pertinentes, principalmente os orçamentários.

Situação diversa ocorre quando a implementação da reestruturação de um sistema violador vem por determinação judicial adjudicatória, ocasião que os novos comportamentos exigidos, muita das vezes sinônimos da instauração de programa ou política pública, são impostos por agentes externos que não possuem o natural acesso às informações imprescindíveis a sustentar a efetiva capacidade do ente político em agir conforme o desejado,

⁹² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, op. cit., p. 75.

⁹³ VOLPI, Elon Kaleb; FERREIRA, Jussara S A B Nasser; CARDOSO, Kelly. O custo do processo: eficiência, indisponibilidade do interesse público e análise econômica do direito. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, 2020 v. 06, p 36-53, e-ISSN: 2526-026X, p. 44. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/7009/pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.

mormente se considerada a natural ausência de expertise do Judiciário para a fixação de políticas públicas.

Implementar forçadamente uma decisão é sempre traumático, principalmente quando se fala de novos modelos comportamentais complexos, o que se observa intrínseco na solução de danos estruturais ambientais.

Assim, a solução consensual inegavelmente apresenta-se como vantajosa para o curso burocrático da construção das ideias em razão do menor tempo exigido para a formatação do comando a ser seguido, referendando também uma boa opção em razão da natural menor dificuldade de implementação das avenças firmadas, o que traz notórios benefícios aos destinatários da solução acordada.

Tais condicionantes assumem maior importância quando o tema versado referenda a efetividade de direitos fundamentais, tais quais o respeito ao meio ambiente equilibrado, vantagens estas resumidamente retratadas pelas lições de Daher⁹⁴:

Nesse sentido, o autor defende que a obtenção de solução consensual em sede de ações estruturais apresenta inúmeras vantagens sobre a decisão imposta por um juiz, reduzindo-se o custo e o tempo de duração do processo. Além disso, aponta que as partes detêm conhecimento mais profundo da demanda, de maneira que podem desenvolver, de forma criativa, medidas que conduzam mais facilmente à efetiva concretização do direito. Doutro giro, os réus tendem a respeitar mais os acordos que ajudaram a formular do que uma decisão imposta por um juiz. Logo, em variadas perspectivas teremos vantagens em obter um acordo nessa seara, garantindo-se justiça de melhor qualidade e a um custo mais baixo para as partes do que se a solução fosse atingida por meio do tradicional processo.

Uma vez demonstrada que a solução negociada versando sobre direitos indisponíveis, a exemplo do meio ambiente equilibrado, referenda de fato um sistema protetivo ao direito fundamental de forma a conceder efetividade de modo prospectivo ao mesmo, objetivando a não repetição de falhas estruturais que causem sua violação, tudo isso em lapso temporal considerado razoável e através de planos de execução realizáveis, articulados por quem originalmente detém atribuição constitucional para instituir políticas e/ou programas públicos, inegavelmente se concebe na autocomposição, de preferência prioritariamente sob a ótica extrajudicial, uma excelente forma de atuar do Ministério Público moderno.

Considerar a atuação extrajudicial autocompositiva como meio mais adequado a fim de solucionar danos estruturais ambientais assume maior relevância diante da reconhecida e já noticiada complexidade de tais problemas, que necessariamente exigem a colaboração do

⁹⁴ DAHER, 2020, passim, p. 73.

destinatário das obrigações quando da implementação dos novos comportamentos estruturantes, o que dificilmente ocorre de maneira salutar quando há imposição vertical, tal qual evidenciado nos comandos adjudicatórios.

Não existe, portanto, solução para problemas estruturais sem que haja a efetiva participação do ente responsável pela adoção dos novos comportamentos, o que até pode não ocorrer na fase de conhecimento, caso se opte pela tutela judicial, mas necessariamente deverá ocorrer na fase de execução, pois a implementação dos novos comandos imperiosamente demanda a incorporação de novas ações prospectivas por parte de quem detém a obrigação legal.

Ou seja, não há solução de problema estrutural sem a efetiva colaboração do ente responsável por gerir as políticas públicas. Em outras palavras, será inevitável o atuar consensual em algum momento da solução dos problemas estruturais, ainda que na fase de execução.

Portanto, se resta inevitável a atuação colaborativa quando da tentativa de resolução de conflito estrutural, com maior razão o Ministério Público deve trilhar tal caminho desde o início das notícias de violações aos direitos, evitando ao máximo a judicialização do feito, fazendo com que o direito ofendido venha a ser protegido de maneira sólida e urgente, o que se faz necessário para todo e qualquer preceito fundamental, exigindo-se, para tanto, um modelo de atuação menos demandista e mais resolutivo por parte da instituição Ministerial, o que por sua vez perpassa por uma mudança cultural até então existente.

4.3.2.4 Procedimento Administrativo *stricto sensu* (PA), regulamentado pelo artigo 8º, da resolução 174/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), como ferramenta de solução extrajudicial de dano estrutural ambiental

Consoante já justificado nas linhas anteriores, quando do exercício de suas atividades funcionais se faz essencial que o(a) integrante do Ministério Público priorize, a título de tratamento adequado aos danos estruturais ambientais, o atuar extrajudicial autocompositivo. Tal raciocínio se justifica em razão das características peculiares da referida espécie de dano, devidamente esclarecidas em capítulo próprio desta pesquisa.

Partindo-se dessa premissa é preciso esclarecer que para o exercício das funções extrajudiciais o Ministério Público possui vários instrumentos administrativos aptos a aferir supostas hipóteses violadoras de direitos, todos regulamentados por meio de resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), cujas espécies são assim enumeradas:

notícia de fato; procedimento preparatório; inquérito civil; procedimento investigatório criminal; procedimento administrativo *stricto sensu* (PA).

Ou seja, uma vez ventilada suposta lesão de direito, caberá ao(a) representante ministerial analisar o caso concreto e, respeitada sua autonomia e independência funcional, aferir dentre os instrumentos administrativos de averiguação dispostos, qual o melhor se adapta aos fins que se pretende, de modo que sejam observadas as normativas pertinentes a cada espécie, o que inclui respeito a prazos, hipóteses de cabimento, publicidade e controle.

O objetivo da instauração dos referidos procedimentos é reunir elementos de prova suficientes a fim de formar convicção sobre a existência ou inexistência de violação de direito, para que assim o Ministério Público possa satisfatoriamente guiar suas condutas, seja arquivando o procedimento por não comprovação de lesão ou buscando cessar eventuais ilicitudes identificadas, o que poderá ser realizado através dos meios autocompositivos ou heterocompositivos.

Dentre os citados instrumentos extrajudiciais a disposição do Ministério Público existe o procedimento administrativo *stricto sensu* (PA), regulamentado pelo artigo 8º, da resolução 174/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público⁹⁵, possuindo as seguintes hipóteses de cabimento:

Art. 8º O procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a:

I – acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado;

II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições;

III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis;

IV – embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil.

Parágrafo único. O procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.

Pelas hipóteses de cabimento da referida espécie de procedimento administrativo é possível observar se tratar de um instrumento não dedicado propriamente ao embate jurídico adversarial, inclusive essa ressalva está contida no próprio texto da resolução, consoante verificado no parágrafo único da transcrição anteriormente feita, segundo a qual o procedimento administrativo *stricto sensu* (PA) “não tem o caráter de investigar determinada pessoa em função de ilícito específico”.

⁹⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 174/2017**. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Disponível em: <https://www.cnmpp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-1.pdf>. Acesso em: 17 de junho de 2022.

Ou seja, essa modalidade de procedimento foi instituída objetivando ser um mecanismo flexível para acompanhamento de políticas públicas ou instituições, de modo que o Ministério Público possa, em um cenário de colaboração com o órgão estatal de execução, verificar a qualidade dos serviços prestados e contribuir para o melhor desempenho das atividades.

Com a utilização do procedimento administrativo *stricto sensu* (PA) a pretensão não é averiguar quem estaria certo ou errado⁹⁶, o objetivo é contribuir para o aprimoramento da política pública existente, de modo que assim o Ministério Público estará exercendo sua função constitucional buscando efetividade dos direitos fundamentais, tendo em vista que as políticas públicas recebem tal adjetivo por se dedicarem ao fomento de valores tidos como essenciais ao meio social.

A institucionalização pelo Conselho Nacional do Ministério Público de instrumento de trabalho extrajudicial nos moldes discriminados torna essa ferramenta como um meio ideal quando da tentativa de solução dos danos estruturais ambientais, conclusão esta que se extrai quando associadas às características da referida espécie procedimental e dos problemas estruturais.

No procedimento administrativo *stricto sensu* (PA) há grande margem de flexibilidade para sua condução, o que engloba a existência de um satisfatório prazo anual de duração que pode ser prorrogado sucessivamente, fator essencial quando se refere ao acompanhamento de políticas públicas complexas, por sua vez uma das principais características dos problemas estruturais.

A complexidade é uma das principais características do problema estrutural, que como já analisado apenas pode ser salutarmente solucionado quando houver a ressignificação do sistema violador de direitos, o que necessariamente exige a construção de novos modelos de condutas, ao passo que não é possível precisar previamente se as novas escolhas comportamentais serão de fato aptas para o fim que se pretendem ante a complexidade do problema.

Nessa toada, será necessário avaliar e por vezes reprogramar o plano de funcionamento criado com o objetivo de ressignificar o sistema violador de direitos, apresentando-se o procedimento administrativo *stricto sensu* (PA) como via perfeita para essas aferições, sempre visando um olhar prospectivo de modo que a origem do problema estrutural não mais exista, eliminando-se, por consequência, a causa do dano.

⁹⁶ VITORELLI, 2020, *passim*.

Ainda no que se refere a complexidade dos problemas estruturais, estritamente associada ao fator policêntrico e multipolar dos danos, o que vai exigir a participação de uma enorme gama de interessados na sua pretensa solução, verifica-se que o procedimento administrativo *stricto sensu* (PA), ante sua flexibilidade, assume grande relevo por possibilitar largamente a participação social e a representação adequada dos envolvidos.

A realização de reuniões, audiências públicas, bem como a utilização de quaisquer ferramentas lícitas para o chamamento público e engajamento das ideias é passível no bojo do procedimento administrativo *stricto sensu* (PA), o que, somando ao inexistente ambiente adversarial, faz com que o ente estatal responsável por adotar as providências necessárias para a modificação do cenário vivenciado esteja mais apto ao consenso.

Nesse contexto, uma vez estabelecido todo o cenário necessário para soluções acordadas, bem como levando em consideração que a resolução de problemas estruturais necessariamente demanda um atuar colaborativo do agente responsável, inegavelmente o procedimento administrativo *stricto sensu* (PA) se apresenta como mecanismo ideal na pretensão de ressignificar o sistema violador de direitos que ensejam a existência do dano estrutural, como lucidamente afirma Vitorelli⁹⁷:

Além disso, como o PA não investiga um ilícito que se pretenda imputar a alguém, ele tem mais chances de evitar o ambiente adversarial do inquérito civil, em que o Ministério Público quer descobrir quem está errado e o investigado quer provar que está certo. Ao focar a melhoria institucional, sem cogitar de um ilícito propriamente dito, torna-se mais fácil promover negociações a partir de interesses, não de posições. O que se espera é somar os esforços dos agentes públicos envolvidos, abrindo caminhos para que a instituição possa desenvolver melhor o seu papel. Não se quer punir culpados. Não há autor nem réu. É mais fácil separar as pessoas dos problemas, criar um ambiente favorável ao diálogo e produzir ideias que sejam consensuais e passíveis de implementação acordada.

A utilização do procedimento administrativo *stricto sensu* (PA) na solução de dano estrutural ambiental confere a existência de um Ministério Público resolutivo, atuante de modo a promover a efetividade de direitos fundamentais em prol da coletividade, ao passo que possibilita a participação popular para a construção das ideias e conformação de possíveis soluções, tudo em um ambiente aberto ao diálogo e sem que haja pretensão de imputação de condutas ilícitas a determinados agentes, de forma que o objeto pretendido sempre será convergente ao fim social, razão pela qual inexistem motivos para que o gestor não compartilhe da ideia, mormente se considerado que o sucesso da resolução do problema demandará

⁹⁷ VITORELLI, 2020, *passim*, p. 135.

avaliação positiva da imagem política do responsável, algo essencial no regime político vivenciado.

É preciso ter em mente que muitas das vezes a reestruturação do sistema violador de direitos também pode representar anseio do gestor, mas que por receio de desaprovação da opinião pública permaneça na inércia tendo em vista que novas condutas a serem exigidas podem desagradar parte da população, ainda que o resultado final vise o benefício da maioria. Assim, a partir do momento em que há atuação em conjunto com o Órgão Ministerial, cuja razão de existir é buscar o bem-estar social, dentro de um processo transparente, igualitário, não adversarial, ouvindo os envolvidos diretos e indiretos, seguramente a tomada de decisão final será encarada como uma construção coletiva e não apenas como uma imposição unilateral por parte do gestor, agregando maiores possibilidades de aceitação.

Nessa mesma linha de raciocínio a gestão compactuada faz gerar uma boa visibilidade da condução do bem público, de maneira transparente e compartilhada, o que também representa impacto positivo na figura do gestor, que por depender de sua imagem perante a população será um dos grandes favorecidos pelo consenso. A solução consensual bem pensada, além de gerar transformação social em prazo aceitável evita imposições judiciais que tendem a acontecer, por mais que venham de forma sutil no tempo, o que normalmente ocorre de maneira mais custosa e gravosa, principalmente para a imagem do ente político.

Assim sendo, o procedimento administrativo *stricto sensu* (PA) proporciona um regime colaborativo extrajudicial benéfico tanto para o meio social quanto ao gestor público, ocasião em que este poderá demonstrar as dificuldades encontradas para a solução do dano estrutural, ao passo que os direta e indiretamente envolvidos poderão, para além de compreender os entraves, efetivamente contribuir com a formação de uma solução realizável, de modo que eventual resolução acordada tende a ser de mais viável implementação do que a imposição vertical adjudicatória oriunda do Poder Judiciário, que devido à sua importância e gama de ocupações deverá ser acionado estrategicamente.

4.3.2.5 A cultura do não acordo como entrave para resolução autocompositiva extrajudicial

Todo o cenário até então delineado no sentido de legitimar uma atuação prioritariamente autocompositiva e extrajudicial do Ministério Público no intuito de promover a resolução de problemas estruturais ambientais esbarra em uma notória cultura de não acordo existente no Brasil.

Necessário realizar esse alerta para que o leitor não seja induzido a compreender que o trabalho pretende passar a falsa ideia de que a solução autocompositiva seja uma espécie de via mágica para a resolução dos problemas estruturais. Do contrário, a intenção da pesquisa é justamente fomentar um olhar mais acurado para tal forma de solução de conflitos, de modo que assim o instituto reste mais conhecido, usual, e conseqüentemente tenha sua aplicação aprofundada, o que naturalmente terá o condão de aperfeiçoá-la, fazendo com que as barreiras até então existentes venham paulatinamente a ser superadas.

Fato inconteste é que diante das características dos danos estruturais ambientais, envolvendo lesão sistêmica a direitos fundamentais, de forma coletiva, causando danos complexos, policêntrico e multipolares, no qual é preciso dar espaço participativo aos envolvidos diretos e indiretos, em um ambiente que afaste as críticas relacionadas à intervenção judicial nas políticas públicas, inegavelmente a atuação extrajudicial autocompositiva referenda o melhor meio inicial na tentativa de solução do dano estrutural.

Contudo, não se está a falar que o caminho autocompositivo e extrajudicial seja fácil. É necessário ressaltar que existem fortes e tradicionais empecilhos para a solução de conflitos na via extrajudicial, portanto, autocompositiva, o que referenda um legado cultural que precisa ser enfrentado, como bem expôs Júnior⁹⁸:

A problemática da litigiosidade na solução de conflitos advém de um vício profundo da sociedade, o qual eiva inclusive a formação dos operadores do direito, sejam juízes, promotores de justiça, defensores públicos e advogados, que aprendem desde cedo a ciência do direito como instrumento de embate. Alia-se o fato da sociedade não ter informações suficientes sobre os meios possíveis para a solução de seus problemas diários, o que a torna refém da assistência de profissionais impregnados com a cultura do litígio.

É preciso reforçar a noção de que o acesso à justiça não é sinônimo de demanda formal ao Poder Judiciário, ao passo que a sociedade necessita compreender que a resolução dos conflitos sociais também tem eficaz espaço através de métodos autocompositivo, nos quais prevalece o consenso, possibilitando, inclusive, a humanização das soluções, de forma que os desgastes emocionais são minorados, gerando ainda positivos efeitos quando se analisa a implementação dos termos acordados, que ocorre de maneira bem mais efetiva do que quando se trata de soluções judiciais adjudicatórias.

⁹⁸ JÚNIOR, Eriberto Gomes Barroso. A mediação como instrumento da desjudicialização e pacificação social. **Anais da V Semana Acadêmica de Direito da Faculdade Católica de Rondônia**. Porto Velho, 2016, p 114. Disponível em: <http://www.fcr.edu.br/ojs/index.php/anaissemanadedireito/article/view/47>. Acesso em: 05 de agosto de 2022.

Parte desse desestímulo ao consenso extrajudicial na solução dos conflitos, dentre os quais o estrutural, é oriundo da certeza de que há, no sistema jurídico brasileiro, uma via judicial não onerosa e com instrumentos processuais capazes de diluir o curso dos processos por períodos inimagináveis. Soma-se a essa característica o fato de normalmente os responsáveis pelas principais mudanças comportamentais a fim de extirpar os danos estruturais ambientais serem agentes estatais, que por sua vez possuem capacidade financeira para suportar impactos econômicos provenientes de decisões judiciais, muita das vezes com previsão orçamentárias anuais específicas para tanto, estipulando teto do que é possível custear com embates jurídicos.

Em um segundo plano, a incerteza no êxito da gestão pactuada pelo consenso também desestimula o acordo, uma vez que o gestor teme realizar desembolsos financeiros, por vezes considerados altos, sem ter a convicção de que as ações planejadas trarão a desejada reestruturação. Ocorre que tal incerteza é natural da existência humana, e não poderia ser diferente nas tratativas de danos estruturais, pois como dito anteriormente a reorganização de uma estrutura não necessariamente representa um alvo certo, podendo ser necessárias reavaliações, readaptações, tomadas de novos rumos, o que necessariamente gera novos dispêndios econômicos.

Há ainda a ideia de evitar o acordo em razão da possibilidade de sua revisão, pois um legitimado outro poderá compreender que os termos discutidos não se encontram suficientemente garantidores de estabelecerem a reestruturação e evitar a continuidade das lesões. É como se o gestor concordasse em celebrar um termo de ajustamento de conduta, cumprindo todos os itens propostos, com todas as incidências de desgaste financeiro e de opinião pública, porém, tempo depois seja instado, até mesmo judicial, a rever os termos do acordo.

De fato, todas essas preocupações são legítimas e apenas podem ser dissipadas quando praticada atuação extrajudicial pautada na integridade e ampla comunicação, o que se está a defender na presente apresentação, a fim de expurgar todas as incertezas e temores até então compreensíveis.

Por fim, é importante novamente esclarecer que não se pretendeu externar eventual facilidade da condução de danos estruturais ambientais de forma autocompositiva extrajudicial, até porque todo e qualquer dano coletivo demanda análises de características singulares que tornam difíceis sua resolução, ainda que em níveis de complexidades diversas. O que indubitavelmente se acredita é que a imposição judicial adjudicatória não referenda o caminho mais eficaz para solução de problemas estruturais, razão pela qual a via autocompositiva, a ser priorizada pelo Ministério Público de forma extrajudicial, oportunizando o contraditório, onde

com cautela e de forma organizada se analisa a origem do problema e se planeja as alterações significativas e duradouras na estrutura da instituição, seja a melhor solução, sempre visando a evolução da coletividade.

4.3.2.6 Utilização complementar e subsidiária da tutela judicial adjudicatória

Indiscutivelmente o Brasil vivencia um momento jurídico evolutivo no qual há clara compreensão que o acesso à Justiça necessita ser mais efetivo e desburocratizado. De certa forma esse movimento se serve de constatações acerca da sobrecarga processual atualmente existente, causando, por consequência, a não tempestividade na entrega do direito material vindicado pelas partes, gerando um sentimento de justiça ineficiente.

Na tentativa de corrigir os rumos dessa trajetória, extremamente associada a postura de litigiosidade exacerbada, os estímulos aos meios alternativos de resolução de conflitos vêm sendo a tônica do momento, tanto que alguns instrumentos prevendo a autocomposição foram inseridos na legislação processual pátria, o que demonstra a importância de tal via de acesso à Justiça.

A título ilustrativo é possível verificar o impulso legal para as soluções consensuais em diversas passagens da legislação processual civil, a exemplo do artigo 3º, no qual expressamente se prevê o estímulo para solução consensual de conflitos, devidamente reforçado com a previsão do dever de cooperação entre as partes contido no artigo 6º do mesmo diploma legal, culminando com a possibilidade de realização de negócios jurídicos processuais, consoante disposto no artigo 190, segundo o qual por convenção entre os interessados é possível até mesmo dispor sobre mudanças procedimentais.

Não se pode concluir, entretanto, que o estímulo para a via consensual seja sinônimo de uma tentativa de abandono da tutela judicial adjudicatória. Da mesma forma, ao defender ser a via extrajudicial autocompositiva o cenário mais límpido para a resolução de danos estruturais ambientais, o presente trabalho em nenhum momento tem a intenção de refutar a utilização da via adjudicatória.

Pelo contrário, o que se pretende ao defender a via consensual, em consonância com o ideal de acesso à Justiça é buscar novas formas de soluções de conflitos que, ao lado do modelo de heterocomposição e fortalecendo este, na medida que contribui para o desafio processual

do sistema judiciário, possa satisfatoriamente auxiliar na efetividade de direitos fundamentais. Este é o raciocínio defendido por Cappelletti e Garth⁹⁹:

Existem vantagens óbvias tanto para as partes quanto para o sistema jurídico, se o litígio é resolvido sem necessidade de julgamento. A sobrecarga dos tribunais e as despesas excessivamente altas com os litígios podem tornar particularmente benéficas para as partes as soluções rápidas e mediadas, tais como o juízo arbitral. Ademais, parece que tais decisões são mais facilmente aceitas do que decretos judiciais unilaterais, uma vez que eles se fundam em acordo já estabelecido entre as partes. É significativo que um processo dirigido para a conciliação — ao contrário do processo judicial, que geralmente declara uma parte “vencedora” e a outra “vencida” — ofereça a possibilidade de que as causas mais profundas de um litígio sejam examinadas e restaurado um relacionamento complexo e prolongado.

Ainda que se sustente ser mais vantajoso e profícuo a utilização da via extrajudicial autocompositiva quando da tentativa de solução de danos estruturais ambientais em razão dos diversos argumentos expostos no curso da pesquisa, jamais é possível abrir mão da tutela judicial adjudicatória. Ou seja, compreender que o curso extrajudicial deva ser priorizado como tratamento inicialmente mais adequado pelo Ministério Público não representa a exclusão da via judicial adjudicatória.

Em verdade o que se verifica é que a opção prioritária pelo atuar extrajudicial do Órgão Ministerial vai ao encontro do que atualmente vem sendo preceituado pelas normas do Código de Processo Civil, ganhando reforço com as reformas textuais ocorridas no ano de 2015, conforme já citado em linhas anteriores.

Seria ilógico e irracional refutar a importância e utilização da tutela judicial adjudicatória ao ponto de radicalmente tentar substituí-la pela atuação extrajudicial. A funcionalidade da coercibilidade, apenas existente por comando judicial, por vezes se mostra essencial na condução das tratativas de solução de danos estruturais ambientais.

Imaginemos a problemática estrutural envolvendo poluição sonora. Ainda que eventualmente o Ministério Público venha conduzindo procedimento extrajudicial junto aos interessados visando a construção de novos comportamentos a fim de ressignificar o sistema violador de direitos até então existentes, o que demanda tempo e muita articulação, é bastante provável a necessária utilização da via adjudicatória, por exemplo, para fazer cessar uma situação pontual de perturbação ao sossego oriundo de determinada festividade ou atividade industrial que venha causar prejuízos para a população e cujos responsáveis não estão voluntariamente dispostos a interromper o ciclo de violação.

⁹⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: 1998. Ed. Sergio Antonio Fabris, p. 31.

Da mesma forma ocorre quando faz-se necessário, por exemplo, a produção antecipada de prova pela via judicial concomitantemente ao trâmite de um procedimento extrajudicial conduzido pelo Ministério Público e instaurado com a finalidade de aferir danos ambientais originários de problemas estruturais relacionados com a coleta e despejo irregular de resíduos sólidos, tudo com o objetivo de melhor configurar os efeitos causados ao meio ambiente e poder gerar um canal de diálogo mais assertivo entre os envolvidos.

Ademais, não é possível superestimar a utilização da via autocompositiva extrajudicial pela simplória razão que o exercício desse canal de resolução de conflito necessariamente depende da colaboração das partes, ao passo que se alguém não estiver aberto ao diálogo não restará alternativa senão a utilização da via judicial adjudicatória.

Contudo, ainda na hipótese em que os canais de diálogo se esvaziem no âmbito extrajudicial do procedimento administrativo conduzido pelo Ministério Público, com a consequente e necessária utilização formal do Poder Judiciário, ainda assim persiste a busca pela atuação colaborativa das partes, mormente quando se trata de danos estruturais, pois como já verificado a solução destes impreterivelmente denotará um atuar positivo do principal destinatário, cabendo a este, ainda que adjudicatoriamente, uma série de condutas para fazer inserir novos modelos comportamentais, a exemplo da efetiva instituição de novas instituições, políticas ou programas públicos. Nessa senda discorrem Arenhart, Osna e Jobim¹⁰⁰ sobre a atuação adjudicatória do Judiciário em demandas estruturais:

Do mesmo modo, será pontuado que, verificados a complexidade do debate e os seus potenciais desdobramentos, usualmente não deverá o Poder Judiciário assumir para si a tarefa de fixar, *sponte próprio*, os detalhamentos ou os planos necessários para a gradual tutela do bem jurídico relevante. Seja pelas imbricações técnicas do debate, seja pelos limites inerentes à sua atribuição, a atividade a ser desenvolvida pelo órgão jurisdicional, em diferentes hipóteses, deverá possuir uma feição mais próxima a de *articulação* e a de *fiscalização* do que a de *comando*. Dessa maneira, ao invés de *impor* programas e etapas por ele estabelecidos, poderá *impor* que os próprios envolvidos *construam* programas e etapas.

Ainda que se determine a proteção de determinado *direito*, o *diálogo* e a *coordenação* devem assumir especial importância na elaboração do *caminho* necessário para a consolidação dessa proteção.

Em suma, ainda que haja uma solução coercitiva adjudicatória com a pretensão de resolução de um dano estrutural ambiental, na prática, o agir para estipular novos moldes de atuação deverá partir colaborativamente daquele contra quem se impôs os provimentos

¹⁰⁰ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. 2021, passim, p. RB-2.2.

judiciais, seja este um ente público ou privado, de forma que o Poder Judiciário estará a supervisionar o fiel cumprimento das obrigações.

Impossível imaginar, por exemplo, que venha o próprio Judiciário executar um comando determinando a criação de uma empresa estatal como parte da tentativa de solucionar um problema estrutural. Iria o Judiciário indicar orçamento? Contratar pessoal? Escolher estrutura predial, etc.? A execução de tais medidas demanda necessária colaboração do ente obrigado, daí porque sempre deve se perseguir um atuar consensual, principalmente quando se trata da tentativa de resolução de problemas estruturais.

De todo modo, ter a certeza quanto a utilidade do processo judicial para a resolução de problemas estruturais ambientais, tanto como medida inicial ou de maneira complementar e subsidiária (espécie de soldado reserva), apenas fortalece os meios alternativos de solução dos conflitos, nada contrastando com a priorização do Ministério Público pela utilização do meio autocompositivo extrajudicial, vez que a possibilidade de utilização do processo sempre irá conferir respaldo, ainda que executório ante eventual descumprimento do acordado, para as assertivas extrajudiciais tendentes a solucionar problemas estruturais ambientais.

Portanto, os caminhos da autocomposição extrajudicial sob a batuta do Ministério Público devem trilhar em harmonia com a heterocomposição, vez que o sucesso do primeiro alivia a sobrecarga atualmente vivenciado pelo último, ao passo que nas hipóteses de inexitoso consenso será o processo judicial adjudicatório a válvula de escape, de modo que ambos miram como objetivo, na hipótese de danos estruturais ambientais, a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

5 CONCLUSÃO

A convivência humanitária implica a natural coexistência de conflitos sociais, ao passo que a evolução da coletividade também induz o avanço dos problemas enfrentados, que se exteriorizam de forma diferente com o decorrer do tempo, razão pela qual o desenvolvimento existencial torna necessário a realização de nova abordagem sobre antigos problemas, já que estes jamais deixarão de existir, ao contrário, apenas se apresentam proporcionalmente ao momento vivenciado, seja aumentando a intensidade e/ou alcance. Referido pensamento foi defendido na obra “Admirável Mundo Novo”¹⁰¹, publicada em 1932 por Aldous Leonard Huxley, que ao justificar sua perspectiva futurista da humanidade vaticinou: “As rodas da máquina têm de girar constantemente, mas não podem fazê-lo se não houver quem cuide delas”.

Traçando um paralelo com os dramas vivenciados na atualidade, observa-se quão contemporânea se perfaz a obra de ficção escrita pelo autor há quase um século, restando concluir que diante da evolução dos níveis dos conflitos coletivos da sociedade moderna, as formas de resoluções há tempos executadas também necessitam de aperfeiçoamento, mormente se considerada a robustez do avançar dos problemas que cada vez mais se dinamizam ante os progressos tecnológicos e nos faz exigir respostas rápidas e eficazes.

Nesse cenário, os conflitos relacionados ao meio ambiente não mais representam preocupações isoladas e de afetação exclusiva a determinados espaços geográficos, passando a denotar inquietações a nível global, o que se justifica ante a íntima associação entre a qualidade da natureza e as condições propícias de existência da humanidade.

Dessa forma, a pesquisa em questão se debruçou sobre o incipiente, ao menos na doutrina nacional, método de análise dos danos ambientais sob a ótica da compreensão de sua origem, a fim de promover um atuar comportamental novo, que induza adoção de ações diferentes daquelas até então praticadas, visando a definitiva exclusão da violação de direito experimentada e sua natural não reprodução do futuro. Conforme esse novo olhar não basta apenas dedicar esforços objetivando solucionar as consequências de um dano ambiental específico, sendo necessário ir além e buscar ferramentas para que a origem/causa do dano seja exterminada, de modo a evitar sua reprodução no futuro.

Esse inovador olhar acerca da compreensão do dano levando em consideração a estrutura na qual se produz é tomada por empréstimo do direito comparado americano, quando em 1954 a Suprema Corte analisou o caso conhecido como *Brown v. Board of Education*. Na

¹⁰¹ HUXLEY, Aldous Leonard. **Admirável mundo novo**. Tradução: Lino Vallandro e Vidal Serrano. 22ª ed. São Paulo: Globo, 2014, p. 52. ISBN 978-85-250-5644-3.

ocasião a justiça estadunidense compreendeu que a resolução do conflito de segregação racial apresentado apenas seria possível caso houvesse a reestruturação do sistema educacional vigente à época, dando origem ao chamado problema estrutural, que por sua vez apenas poderia ser solucionado através de medidas estruturantes.

A desejada reestruturação do sistema que até então permitia a violação de direitos no cenário americano implicou na necessária instituição de políticas públicas inexistentes no País, pois apenas esse atuar ressignificado, que durou mais de dez anos, teve o condão de pôr fim a problemática. No caso específico o transcurso natural do tempo culminou com a evolução social a ponto de parte da comunidade não mais aceitar os antigos comportamentos discriminatórios até então existentes, contudo o poder público permaneceu inerte até que fosse forçado a promover mudanças através das medidas estruturantes, momento a partir do qual americanos de raças diferentes puderam frequentar o mesmo estabelecimento educacional sem que houvesse a segregação em função da cor da pele.

Tal modelo amparado na ressignificação da estrutura violadora de direitos através das medidas estruturantes está sendo transportada para a análise dos problemas ambientais no Brasil, ao passo que o trabalho em apreço tratou de realizar uma contribuição adicional ao acrescentar a figura do Ministério Público no intuito de debater qual o tratamento mais adequado a ser conferido pela Instituição a fim de exercer sua função constitucional de promoção da efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Assim, a pesquisa compreendeu que o estado de degradação ambiental vivenciado no País apenas será passível de solução caso haja a implementação ou readequação de políticas públicas pertinentes a cada caso concreto, o que por sua vez exige um grandioso atuar cooperativo por parte daqueles que detêm o dever legal de agir para a proteção ambiental, seja este ente público ou privado.

Lado outro, verificou-se que a resolução dos problemas estruturais analisados mediante a tradicional formatação da tutela judicial adjudicatória não estaria em plena sintonia com as características de tal espécie de conflito, em especial pelo seu fator policêntrico e multipolar. Os vários centros de conflitos dos danos estruturais ambientais, associados à coexistência de diversos afetados diretos e indiretos, somados às engessadas formalidades processuais existentes, por vezes limitaria o necessário e amplo canal de diálogo que a resolução do dano estrutural exige, bem como dificultaria eventuais repactuações imperiosas para a solução dos problemas estruturais.

Na mesma esteira de raciocínio, cabe reafirmar que os problemas estruturais apenas poderão ser solucionados à medida em que haja a inserção de novas políticas públicas ou o

realinhamento das já existentes, restaurando-se o ambiente estatal ou construindo novas formas de prestação de serviços, momento que emergem grandes críticas quando se ventila a atuação adjudicatória judicial nesse âmbito, tudo sob o fundamento do não respeito ao princípio da separação dos poderes.

Nesse cenário, tomando por base a premente necessidade de ressignificação das estruturas que ensejam as degradações ambientais, bem como levando em consideração o estímulo para atuação resolutiva do Ministério Público, associado ao movimento de incentivo à adoção de meios alternativos de resolução de conflito sob a ótica da autocomposição, foi possível concluir, a título de tratamento prioritário, ser mais adequado ao Órgão Ministerial conduzir a pretensão de resolução dos danos estruturais ambientais através da via extrajudicial autocompositiva.

Tal conclusão se extrai, em um primeiro momento, em razão da flexibilidade dos procedimentos extrajudiciais a disposição do Ministério Público, com atenção para a espécie denominada Procedimento Administrativo *stricto sensu* (PA), regulamentado pelo artigo 8º da Resolução 174/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público. Referido instrumento se viabiliza sem a existência de um ambiente adversarial, onde não se busca eleger culpados ou identificar responsáveis por ações dolosas, objetivando-se, exclusivamente, apontar norte de solução para as problemáticas existentes.

O ambiente de possibilidades do Procedimento Administrativo *stricto sensu* (PA) delimita o cenário ideal para a superação das críticas quanto ao ativismo judicial, bem como possibilita o engajamento social em torno da matéria, dando oportunidade ampla de envolvimento social e de participação dos afetados, de maneira que a construção das soluções é pautada em um sistema colaborativo que facilita a implementação das decisões tomadas.

A atuação extrajudicial bem conduzida confere ao gestor público, via de regra o grande destinatário das principais obrigações para a ressignificação do sistema violador de direitos, a clareza necessária quanto ao estado de degradação ambiental vivenciado, bem como lhe oportuniza esclarecer as reais possibilidades de atuação do ente político, tudo em ambiente de transparência e sob a batuta da Instituição Ministério Público, que goza de respaldo social ante o rol de atribuição na defesa do bem-estar coletivo.

Não se pode perder de vista que a reestruturação do sistema violador de direito depende da construção de um plano de ação que frequentemente precisa ser reavaliado e eventualmente reprogramado, ocasião em que mais uma vez o âmbito extrajudicial assume indiscutível serventia ante a ausência de rígidos elementos formais de condução das avenças.

A associação desses fatores aumenta a possibilidade de soluções acordadas, abreviando temporalmente a resolução do problema quando se comparado ao método judicial adjudicatório, o que referenda uma enorme e principal contribuição na esfera protetiva ambiental. Ademais, as decisões pactuadas de comum acordo tendem a ter sua implementação menos truncada, de maneira que a executoriedade seja mais ágil, bem menos traumática do que ocorre quando da imposição de novos modelos comportamentais pela via da coercibilidade.

Adverte-se, contudo, que a pesquisa apenas compreende que o atuar mais adequado a ser conferido pelo Ministério Público aos problemas estruturais ambientais deve priorizar via extrajudicial autocompositiva, de forma que em nenhum momento se defende o abandono da tutela judicial adjudicatória como forma de resolução de conflitos. A ideia se resume a constatar que uma vez havendo êxito da solução autocompositiva, naturalmente, o acesso à Justiça ocorrerá de forma mais tempestiva, ao passo que ainda haverá contribuição para o descongestionamento processual notoriamente existente, para além de eliminar as críticas referentes a intervenção judicial no âmbito das políticas públicas.

De toda sorte, a tutela judicial adjudicatória continua alçada como importantíssima função subsidiária para uma eventual não exitosa composição, assim como pode e deve ser utilizada de forma complementar durante as tratativas extrajudiciais. Ademais, não se deve perder de vista que mesmo após judicializada possível demanda estrutural ambiental, a busca pela autocomposição deve ser perseguida, daí porque, com maior razão defender a priorização da solução consensuada de forma extrajudicial ainda que concomitantemente ao atuar judicial, de maneira que a via adjudicatória seja exclusividade dos conflitos onde inexistente possibilidade de acordo.

Conclui-se, portanto, que a principal contribuição científica da pesquisa, para além de debater o estado de degradação ambiental vivenciado e reafirmar a premente necessidade de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, se dedica à analisar a inovadora figura do problema estrutural do dano ambiental, que o torna peculiar perante as demais espécies de conflitos em razão das suas características próprias e, principalmente, em função dos elementos indispensáveis quando da pretensão de sua resolução.

Ademais, associando referida espécie de dano e a aptidão do Ministério Público em promover significativas mudanças em prol da coletividade de maneira mais resolutiva possível, coube, para além de realçar a importância do Órgão, reconhecer que o momento vivenciado exige o abrandamento da cultura da litigiosidade ainda existente na Instituição, com o conseqüente aperfeiçoamento das técnicas extraprocessuais de resolução de conflito, tudo com objetivo único de fazer com que a sociedade contemporânea possa existir dignamente, levando

em conta, ainda, a obrigatoriedade de preservação das condições ambientais para as futuras gerações, o que faz emergir a necessária adaptação aos novos fenômenos sociais naturalmente existentes com o evoluir da espécie humana.

REFERÊNCIAS

- 1 GODIM, José Roberto. **Bioética: Origens e Complexidade**. Revista HCPA, Seção Bioética, p. 86-88. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/bioetica/complex.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.
- 2 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_e.pdf. Acesso em: 05 maio 2022.
- 3 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 915.
- 4 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU aprova resolução sobre meio ambiente saudável como direito humano**. Nova York, 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682>. Acesso em 20 junho 2022.
- 5 SARLET; FENSTERSEIFER, op. cit., p. 93.
- 6 CAPPELLI, Sílvia; FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **CPO 1 do Acordo de Escazú e os direitos ambientais de participação**. Revista Consultor Jurídico, 15 abril 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-15/direitos-fundamentais-cop-acordo-escazu-2018-direitos-ambientais-participacao?imprimir=1>. Acesso em: 10 maio 2022.
- 7 AMERICA LATINA Y EL CARIBE. **Acordo de escazú**. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43595>. Acesso em: 12 junho. 2022.
- 8 GLOBAL WITNESS. **A que preço?** Reino Unido, 2018. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/a-que-pre%C3%A7o/>. Acesso em: 12 maio. 2022.
- 9 O GLOBO. **Suspeito da morte de Bruno Pereira e Dom Phillips é líder de facção dedicada à pesca ilegal**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2022/08/pf-prende-suspeitos-de-terem-ajudado-a-ocultar-corpos-de-bruno-pereira-e-dom-philips.ghtml>. Acesso em: 06 agosto 2022.
- 10 BRASIL. **Decreto 3.321**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1999.
- 11 GARCIA, Leonardo; TOMÉ, Romeu. **Direito Ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 69.
- 12 THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 5ª ed. Salvador: Juspodivm. 2015, p. 89/90.

13 AMADO, Frederico. **Direito Ambiental esquematizado**. Editora Forense, Ed. 7º, São Paulo, 2016, p. 05.

14 THOMÉ, op. cit., p. 60.

15 INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Dados anual do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES)**. São Paulo, 2022. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 13 Junho 2022.

16 ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Edição 2021 do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil**. São Paulo, 2021. Disponível em: <file:///Users/gabrielsodregoncalves/Downloads/Panorama-2021-ABRELPE.pdf>. Acesso em: 12 de Junho 2022.

17 Ibid, p. 42.

18 BPBES - Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos; UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro; UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Associação Brasileira de Limnologia com o apoio do projeto da Cooperação Brasil. **Água: Biodiversidade, Serviços Ecossistêmicos e Bem-Estar Humano no Brasil**. São Paulo, 2020, p. 95. Disponível em: <https://www.bpbes.net.br/wp-content/uploads/2018/11/BPBES-2020-Relat%C3%B3rio-Tem%C3%A1tico-%C3%81gua.pdf>. Acesso em: 10 de maio 2022.

19 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2019, "Além da renda, além das médias, além do hoje: desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI"**. Nova York, 2019, p. 171. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 07 Julho 2021.

20 SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos fundamentais aos 30 anos da Constituição — do entusiasmo à frustração?** Revista Consultor Jurídico. ISSN 1809-2829, 2018, p.08. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-12/direitos-fundamentais-direitos-fundamentais-aos-30-anos-constituicao-federal>. Acesso em: 10 agosto 2021.

21 SARLET; FENSTERSEIFER, op. cit.

22 Ibid., p. 326.

23 WELSCH, Gisele Mazzoni. A eficácia jurídica e social (efetividade) das normas de direitos fundamentais. **Páginas de Direito**, v. 1, 2007, p. 2. Disponível em: <https://www.giselewelsch.com.br/static/arquivos-publicacoes/Artigo%20-%20A%20Eficacia%20Juridica%20e%20Social%20%28Efetividade%29%20das%20Normas%20de%20Direitos%20Fundamentais.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022.

24 Ibid., p. 3.

25 RUBALCABA, Eduardo Gago Fernández. **De la globalización al proceso de tecnificación humana. Los principios rectores de los Derechos Humanos y del Derecho**

Internacional en la configuración de un nuevo orden jurídico mundial. Tese de Doutorado. Madrid. 2021.

26 RITT, Eduardo. **O Ministério Público Brasileiro e sua Natureza Jurídica: uma Instituição com Identidade Própria.** In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010. Cap. 2. p. 14.

27 DAHER, Lenna Luciana Nunes; **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais.** GOULART, Marcelo Pedroso; ALMEIDA, Gregório Assagra de (Orgs.). Ministério Público Resolutivo. 1ª Ed., 1. Reimp. - Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 25. ISBN 978-65-80444-68-7.

28 Ibid., p. 26.

29 RUARO, Regina Linden. Direito fundamental à liberdade de pesquisa genética e à proteção de dados pessoais: os princípios da prevenção e da precaução como garantia do direito à vida privada. **Revista do direito Público.** Londrina/PR, v. 10, n 2, maio/ago 2015, p. 15. DOI: 10.5433/1980-511X.2015v10n2p9. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11555>. Acesso em 20 de junho 2021.

30 ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, op. cit., p. 16.

31 DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: a tutela dos Direitos Fundamentais em casos de graves violações pelo poder público.** Curitiba: Ed. Juruá, 2019. e-book. ISBN v. digital 978-85-362-8657-0.

32 ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, e-book, 2021.

33 FISS, Owen. **As bases políticas e sociais da Adjudicação.** Tradução: Carlos Alberto de Salles. In: LIMA, Fernando Rister de Sousa (org.). Direito como razão público: processo, jurisdição e sociedade. 2. Ed. Curitiba: Juará, 2017. Cap. 2. p. 81-93.

34 ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro.** Revista de Processo, São Paulo, v. 225, p. 239-419, nov. 2013.

35 DANTAS, op. cit.

36 VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática.** Salvador: JusPodivm, 2020.

37 FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural.** 2015. Dissertação (mestrado em Direito das relações sociais). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

38 MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos Estruturantes (multipolares, policêntrico ou multifocais):** gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. Revista de Processo. Vol. 289, Mar de 2019, p. 3 / 4. Disponível em:

https://www.academia.edu/38574623/PROCESSOS_ESTRUTURANTES_Gerenciamento_pr_ocessual_e_modifica%C3%A7%C3%A3o_da_estrutura_judici%C3%A1ria. Acesso em 06 de março 2022.

39 GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. 2ª ed. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 147.

40 ARENHART; OSNA; JOBIM, op. cit.

41 VITORELLI, op. cit., p. 60.

42 MARQUES, Silva Badim. O projeto de Lei nº 8.058/14. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, Brasília, v.4, n.3, jul./set. 2015, ISSN 2358-1824.

43 SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ed. Kindle, e-book, 2015, localização 4577.

44 FISS, Owen. **As bases políticas e sociais da Adjudicação**. Tradução: Carlos Alberto de Salles. In: LIMA, Fernando Rister de Sousa (org.). **Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade**. 2. Ed. Curitiba: Juará, 2017. Cap. 2. p. 81-93.

45 Ibid., p. 85.

46 Ibid., p. 83

47 ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, v. 225, p. 239-419, nov. 2013.

48 ARENHART; OSNA; JOBIM, op. cit., posição RB-1.5.

49 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei 8.058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918. Acesso em: 02 junho 2022.

50 MARQUES, Silva Badim. O projeto de Lei nº 8.058/14. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, Brasília, v.4, n.3, jul./set. 2015, ISSN 2358-1824, p. 170/171.

51 GROSTEIN, Julio. **Ativismo Judicial**: análise comparativa do direito constitucional brasileiro e norte-americano. São Paulo: ed. Almedina, 2019.

52 Ibid., p. 272/273.

53 COSTA, José da Fonseca Costa. **Dez senões do processo estrutural**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.eduardojfcosta.com.br/artigos/DEZ-SENões-DO-PROCESSO-ESTRUTURAL/>. Acesso em: 11 de agosto 2022.

54 Ibid., p. 3

55 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 junho. 2021.

56 VITORELLI, op. cit.

57 MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. **Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro**. Revista dos Tribunais [Recurso Eletrônico]. São Paulo, n.1018, ago. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/37912>. Acesso em: 10 jul. 2022.

58 PICOLI, Bruno de Lima. **Processo Estrutural**. 2018. Dissertação (Mestrado no setor de Ciências Jurídicas) - Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2018. Disponível em: <https://docplayer.com.br/132079207-Universidade-federal-do-parana-bruno-de-lima-picoli.html>. Acesso em: 20 março 2022.

59 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1733412/SP. Processo Civil. Administrativo. Recurso Especial. Ação Civil Pública. Reforma e melhorias em hospital público [...]. Relator: Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 17/9/2019, DJe de 20/9/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 10 fev. 2022.

60 MARMELSTEIN, George. **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial**. Texto-base de palestra proferida durante o Terceiro Seminário Ítalo-Brasileiro, proferida em outubro de 2016, em Bolonha-Itália. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdiacao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 10 de agosto 2022.

61 COSTA, op. cit., p. 12/13.

62 VITORELLI, op. cit.

63 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional**. Madrid, ISSN 1138-4824, núm. 13, p.5, 2009.

64 PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Controle Judicial da Discricionariedade administrativa: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas**. 4ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 151.

65 VITORELLI, 2020, passim.

66 BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657 de 4 set. 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/de14657compilado.htm. Acesso em: 10 de junho 2022.

67 PEREZ, Marcos Augusto. **Testes de legalidade: métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 178.

68 SANTANA, A. L.; PAMPLONA, D. Acesso à informação no Judiciário: necessários aprimoramentos para uma accountability social. **Direito e Desenvolvimento**, v. 10, n. 1, p. 152-168, 16 jul. 2019. Disponível em:

<https://periodicos.unipe.edu.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/742/635>.

Acesso em: 15 de julho de 2022.

69 BARBOSA, Claudia Maria. RODRIGUES, Lucas Gabriel Troyan. A accountability social no judiciário brasileiro. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**. e-ISSN: 2525-9822. v. 6, n. 1, p. 19- 39 | Jan de 2020, p. 24. Disponível em:

<http://indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/view/6576>. Acesso em 15 de junho 2022.

70 OKU, Enio Nakamura. *Accountability* judicial e o *design* para os Tribunais de Justiça. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, n. 242, p. 55-86, abril 2021, p. 61.

71 BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto nº 9.073/2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918. Acesso em: 02 junho 2022.

72 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030**

para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em:

<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 01 de jun. 2022.

73 PIMENTEL. Gabriela Sousa Rêgo. O Brasil e os desafios da educação e dos educadores na Agenda 2030 da ONU. **Revista Interdisciplinar em Educação e Pesquisa**. Brasília, DF, v.1, n 3, p. 22/33, ISSN 2674-5976, 2019. Disponível em:

<http://ojs.novapaideia.org/index.php/RIEP/article/view/35/26>. Acesso em: 05 de jun. 2022.

74 MARÇAL, op. cit.

75 BADINI, Luciano. O Ministério Público, a “Carta de Brasília” e a resolução consensual de conflitos. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação das corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, vol. IV. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2017, p. 199-210.

76 Ibid., p. 201.

77 DAHER, op. cit.

78 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Res. 118/2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/154/&highlight=WzExOCwyMDE0LCIxMTggMjAxNCJd>. Acesso em: 20 de mar 2022.

79 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **“Carta de Brasília”**: modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em: 20 de mar 2022.

80 GAVRONSKI, Alexandre. Desafios e soluções para a efetividade da atuação do Ministério Público e a política nacional de fomento à atuação resolutiva. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação das corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, vol. IV. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2017, p. 71-90.

81 Ibid., p. 90.

82 FOGAÇA, A. R; NETTO, J. L. S; PORTO, L. A. **A desjudicialização e a desjurificação no direito comparado**: aspectos para a resolutividade das demandas. Revista RJLB, Ano 7, 2021, nº 5. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/5/2021_05_0079_0105.pdf. Acesso em: 29 de maio 2022.

83 PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2008/52/CE**. Relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial. 21 de maio de 2008. Disponível em: <https://www.redecivil.csm.org.pt/directiva-2008ce52/>. Acesso em: 29 de maio 2022.

84 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília. 29/11/2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 05 julho 2022.

85 FARIA, Ana Flávia França. **A utilidade das convenções processuais e da autocomposição como modelos de designs resolutivos no âmbito da tutela do Direito Coletivo Ambiental**. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/39250/1/Disserta%3%a7%3%a3o%20-%20Ana%20FI%3%a1via%20Fran%3%a7a%20Faria%20-%20vers%3%a3o%20final%20-%20dep%3%b3sito.pdf>. Acesso em: 10 de junho 2022.

86 VITORELLI, 2020, passim, p. 159.

87 VITORELLI, 2020, passim, p. 164.

88 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma.html>. Acesso em: 20 junho 2022.

89 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em números**. Brasília, 2021, p. 204. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 29 de maio 2022.

90 BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

91 SPENGLER, Fabiana Marion. A autocomposição como política pública de incentivo ao direito fundamental de acesso à justiça. **Revista cidadania e acesso à justiça**, Belém/PA, v. 5, e-ISSN: 2526-026X, p. 01/16, 2019, p. 10.

92 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, op. cit., p. 75.

93 VOLPI, Elon Kaleb; FERREIRA, Jussara S A B Nasser; CARDOSO, Kelly. O custo do processo: eficiência, indisponibilidade do interesse público e análise econômica do direito. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, 2020 v. 06, p 36-53, e-ISSN: 2526-026X, p. 44. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/7009/pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.

94 DAHER, 2020, passim, p. 73.

95 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 174/2017**. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-1.pdf>. Acesso em: 17 de junho 2022.

96 VITORELLI, 2020, passim.

97 VITORELLI, 2020, passim, p. 135.

98 JÚNIOR, Eriberto Gomes Barroso. A mediação como instrumento da desjudicialização e pacificação social. **Anais da V Semana Acadêmica de Direito da Faculdade Católica de Rondônia**. Porto Velho: 2016, p 114. Disponível em: <http://www.fcr.edu.br/ojs/index.php/anaissemanadedireito/article/view/47>. Acesso em: 05 agosto 2022.

99 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: 1998. Ed. Sergio Antonio Fabris, p 31.

100 ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. 2021, passim, p. RB-2.2.

101 HUXLEY, Aldous Leonard. **Admirável mundo novo**. Tradução: Lino Vallandro e Vidal Serrano. 22ª ed. São Paulo: Globo, 2014, p. 52. ISBN 978-85-250-5644-3.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br