



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

GABRIELA LIMA FONTENELLE CÂMARA

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS COMPLEXOS E O PAPEL DO PODER
JUDICIÁRIO: UMA ABORDAGEM SOBRE O DIREITO À MORADIA EM ÁREAS
DE PRESERVAÇÃO E A CONDUÇÃO DIALÓGICA DOS PROCESSOS**

FORTALEZA

2022

GABRIELA LIMA FONTENELLE CÂMARA

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS COMPLEXOS E O PAPEL DO PODER
JUDICIÁRIO: UMA ABORDAGEM SOBRE O DIREITO À MORADIA EM ÁREAS
DE PRESERVAÇÃO E A CONDUÇÃO DIALÓGICA DOS PROCESSOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito. Área de concentração: Constituição, sociedade e pensamento jurídico.

Orientador: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C172c Câmara, Gabriela Lima Fontenelle.

Conflitos socioambientais complexos e o papel do Poder Judiciário : uma abordagem sobre o direito à moradia em áreas de preservação e a condução dialógica dos processos / Gabriela Lima Fontenelle Câmara. – 2022.

174 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.

1. Conflitos socioambientais. 2. Ações coletivas complexas. 3. Condução dialogal. I. Título.

CDD 340

GABRIELA LIMA FONTENELLE CÂMARA

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS COMPLEXOS E O PAPEL DO PODER
JUDICIÁRIO: UMA ABORDAGEM SOBRE O DIREITO À MORADIA EM ÁREAS
DE PRESERVAÇÃO E A CONDUÇÃO DIALÓGICA DOS PROCESSOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito. Área de concentração: Constituição, sociedade e pensamento jurídico.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Juvêncio Vasconcelos Viana
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. George Marmelstein Lima
Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Ana e Cláudio, a quem tenho muita gratidão pelo tempo dedicado a mim e às minhas filhas, sendo grandes incentivadores dos meus estudos e estando sempre por perto, vibrando com minhas conquistas pessoais e profissionais. Tenho muito orgulho de ser filha de vocês!

Ao meu esposo, pelo carinho e encorajamento constantes, bem como pelo apoio nos cuidados com as nossas gêmeas Alice e Mariana, que, mesmo ainda pequenas, foram mais um estímulo para que eu pudesse prosseguir nessa jornada de aprendizado. Ao nosso filho Rafael, que tem me permitido uma gestação tranquila, dando-me conforto para seguir nos estudos desta dissertação.

Ao meu irmão Breno e à minha cunhada Giovanna, pela compreensão e cessão do espaço para que eu pudesse estudar durante o período da pandemia e por tanto amor dedicado às sobrinhas. À querida Rosinha, à minha sogra Ritinha e à minha cunhada Juliana, que me deram todo o suporte necessário, especialmente dando atenção às pequenas, inclusive nos finais de semana em que eu precisava me ausentar para dar seguimento à pesquisa.

À Universidade Católica de Quixadá e ao coordenador do Curso de Direito, Pedro Rafael Malveira, pelo convite para iniciar a docência no meu primeiro ano de Mestrado, bem como pela confiança, experiência e acolhimento vivenciados nesse período.

Ao meu professor orientador, Dr. João Luís Nogueira Matias, cuja trajetória profissional sempre inspirou muita admiração. Obrigada por compartilhar comigo seus conhecimentos ao longo do Mestrado e por ter me honrado com comentários, sugestões e críticas a esta dissertação.

Aos professores da banca examinadora, pela disponibilidade e presteza na leitura do trabalho. As sugestões apresentadas e as ideias repassadas no exame de qualificação ajudaram muito a enriquecer esta pesquisa.

Aos servidores da Justiça Federal e aos colegas da Magistratura, pelo incentivo e apoio durante essa caminhada.

A todos os amigos e colegas de turma, pelos momentos de amizade e parceria.

“Uma ordem social e política é justa se aceita submeter-se à sua própria crítica, se garante um espaço de deliberação no qual a opinião e a vontade políticas dos cidadãos podem ser formar sem constrangimento, se ela não se furta a toda busca de verdade.” (DUPEYRIX, 2012, p. 16).

RESUMO

A partir da segunda metade do século XX, as questões relacionadas ao meio ambiente passaram a ocupar com mais ênfase as pautas de atuação do poder público, haja vista a maior consciência do ser humano em relação à finitude dos recursos naturais. No Brasil, a Constituição de 1988 positivou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, prevendo instrumentos para sua proteção. Não obstante essas previsões, a vastidão do território brasileiro, que conta com diversas áreas objeto de proteção ambiental, somada à ausência de ações governamentais efetivas quanto à fiscalização desses espaços, possibilita sua ocupação de maneira irregular, em geral por pessoas de baixa renda que fazem deles sua moradia. O presente trabalho busca, nesse contexto, analisar as ações coletivas ajuizadas com o escopo de resolver litígios socioambientais, notadamente os que envolvem a existência de moradias em áreas de preservação, evidenciando a relevância do método dialogal, dentro da nova concepção do processo civil de interesse público, para a resolução dessa modalidade de conflitos considerada de alta complexidade. Para tanto, foram investigados os parâmetros para a atuação judicial em litígios coletivos complexos, abordando a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, bem como tratando sobre os valores e princípios que devem orientar o grau da intervenção judicial na implementação fática de direitos fundamentais. Identificou-se que, no âmbito da jurisdição coletiva, têm sido priorizadas alternativas diferenciadas na condução das ações, tais como a realização de audiências públicas e a adoção de ordens negociadas, mostrando-se o diálogo, nessa seara, como importante instrumento na obtenção de debate processual plural, transparente e qualitativo entre as partes, a população interessada e os entes públicos responsáveis pela efetivação das medidas discutidas na lide. A metodologia de trabalho adotada consistiu em revisão bibliográfica e pesquisa jurisprudencial, analisando-se ainda um caso concreto relativo a uma ação coletiva socioambiental complexa. Foi possível concluir que o modelo dialógico de condução desses processos favorece a eficácia das decisões e a produção adequada dos seus efeitos, a partir da deliberação paritária e da construção de consensos, dentro da concepção de um contraditório material no seio de um processo democrático. Nesse cenário, permite-se que seja estimulada a participação ativa dos atores processuais e da população afetada pelo conflito, com o fito de se obter uma decisão justa e legítima, considerando todos os aspectos importantes ao deslinde do feito.

Palavras-chave: conflitos socioambientais; ações coletivas complexas; condução dialogal.

ABSTRACT

From the second part of the 20th century, questions related to the environment started to occupy more emphatically the guidelines for action by the public authorities, given the greater awareness of the humans related to the limits of natural resources. In Brazil, the 1988 Constitution stated the right to an ecologically balanced environment, foreseeing tools for its protection. Notwithstanding these predictions, the Brazilian territory extension, which has several areas subject to environmental protection, with the absence of effective governmental action regarding the inspection of those spaces, makes it possible to occupy them irregularly, generally by poor people that make those places their home. This paper seeks, in the context, to analyze class actions filed with the scope of resolving socio-environmental disputes, notably those that involves the existence of housing in preservation areas, evidencing the relevance of the dialogic method, within the new conception of the civil procedure of public interest, for the resolution of this type of conflicts considered of high complexity. For that, the parameters for judicial action in complex collective disputes, approaching the jurisprudence of the Superior Court of Justice, as well as dealing with the values and principles that should guide the degree of the judicial intervention in the factual implementation of fundamental rights. It was identified that, within the scope of collective jurisdiction, differentiated alternatives have been prioritized in the conduction of the actions, such as the holding of public hearings and the adoption of negotiated orders, showing dialogue, in this field, as an important tool in obtaining plural procedural debate, qualitative and transparent between the parts, the interested population and the public entities responsible for carrying out the measures discussed in the dispute. The adopted methodology in this paper consisted in literature review and jurisprudence research, even analyzing a factual case related to a complex collective socio-environmental action. It was possible to conclude the dialogic model of conduction these processes favors the effectiveness of decisions and the adequate production of their effects, based on equal deliberation and the construction of consensus, within the concept of a material contradictory within a democratic process. In this case, is allowed that an active participation of the procedural actors and the population affected by the conflict be encouraged, with the aim of obtaining a fair and legitimate decision, considering all the important aspects to the outcome of the fact.

Keywords: socio-environmental conflicts; complex collective actions; dialogic conduction.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE E A TUTELA COLETIVA NA DEFESA DOS INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS	14
2.1	O meio ambiente como direito fundamental e a noção de desenvolvimento sustentável	14
2.2	A tutela ambiental no ordenamento jurídico brasileiro: a proteção constitucional e seus reflexos na legislação infraconstitucional	17
2.3	Jurisdição civil coletiva do meio ambiente: novos parâmetros legais e jurisprudenciais	22
2.3.1	<i>A necessidade de adequada tutela dos direitos transindividuais: a insuficiência do sistema processual tradicional</i>	23
2.3.2	<i>A ação civil pública como vetor do microsistema processual da tutela coletiva</i> ...	27
2.3.2.1	<i>Legitimidade e responsabilidade civil em matéria ambiental</i>	28
2.3.2.2	<i>Inversão do ônus da prova e princípio da precaução</i>	35
2.3.2.3	<i>A coisa julgada e os limites territoriais no âmbito da proteção ao meio ambiente</i> ..	39
2.4	A imprescritibilidade e as possibilidades de reparação do dano ambiental	42
2.5	A aplicabilidade da teoria do fato consumado em matéria ambiental	46
2.5.1	<i>Fundamentos e origem do fato consumado no direito brasileiro</i>	47
2.5.2	<i>O fato consumado em matéria ambiental à luz da jurisprudência do STJ</i>	49
3	O DIREITO À MORADIA EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DA JUSTIÇA NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS	54
3.1	Direito à moradia e sua tutela no ordenamento jurídico	54
3.1.1	<i>O tratamento conferido ao direito à moradia pela Constituição Federal de 1988 e seus reflexos na legislação infraconstitucional</i>	56
3.1.2	<i>A ocupação irregular em áreas de preservação ambiental</i>	62
3.1.3	<i>A regularização fundiária e a judicialização de conflitos socioambientais</i>	64
3.2	A colisão de direitos fundamentais e os critérios para a resolução dos conflitos socioambientais	69
3.2.1	<i>O princípio da proporcionalidade e a técnica da ponderação</i>	70
3.2.2	<i>Conflito real ou aparente: em busca da preservação dos direitos fundamentais em litígio</i>	74

3.3	A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça nos casos de ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental	75
3.3.1	<i>Análise dos principais julgados que tratam do direito à moradia em áreas de proteção ambiental.....</i>	76
3.3.1.1	<i>REsp 403.190/SP: o caso do reservatório Billings.....</i>	78
3.3.1.2	<i>REsp 1.013.153/RS: o caso da ocupação às margens da rodovia federal próxima à área do Parque Estadual Delta do Jacuí.....</i>	80
3.3.1.3	<i>REsp 1.223.092/SC: o caso da Praia de Taquaras em Balneário Camboriú/SC.....</i>	83
3.3.1.4	<i>AgRg nos EDcl no REsp 1.186.995/SP: a cláusula da reserva do possível e os custos econômicos para a reparação do meio ambiente</i>	86
3.3.1.5	<i>REsp 1.782.692/PB: o problema do adensamento populacional em áreas de preservação permanente pertencentes ao distrito de Acaú/PB</i>	89
3.3.1.6	<i>AREsp 1.579.543/SP: loteamento clandestino e a (im)possibilidade de regularização fundiária</i>	92
3.3.1.7	<i>REsp 1.539.056/MG: condenação em dano moral coletivo em caso de alienação de terrenos em loteamento irregular a consumidores de baixa renda</i>	93
3.3.2	<i>A (in)efetividade das decisões judiciais e a necessidade de resolução eficaz dos litígios socioambientais</i>	95
4	O MODELO PROCESSUAL DIALÓGICO COMO MECANISMO PARA A RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS SOCIOAMBIENTAIS COMPLEXOS	98
4.1	Os conflitos socioambientais como litígios de alta complexidade.....	98
4.2	Parâmetros para a atuação judicial em litígios complexos	103
4.2.1	<i>A legitimidade do Poder Judiciário na implementação fática de direitos fundamentais.....</i>	103
4.2.2	<i>A indisponibilidade do interesse público ambiental e a possibilidade de transação .</i>	109
4.3	O diálogo como instrumento transformador: a valorização da vontade no modelo cooperativo de processo	112
4.3.1	<i>Ordens judiciais coercitivas e acordos: da rigidez à adequação</i>	112
4.3.2	<i>Participação da comunidade e abertura do diálogo interinstitucional.....</i>	115
4.3.3	<i>As audiências públicas no ordenamento jurídico brasileiro</i>	117
4.4	Estudo de caso: a ação civil pública que visa à revitalização do Açude do Cedro/CE	122
4.4.1	<i>A relevância do Açude do Cedro e o ajuizamento da ação civil pública</i>	123
4.4.2	<i>A condução do processo a partir da adoção do método dialogal</i>	124

4.4.3	<i>Avanços e conquistas alcançadas na tutela dos direitos pretendidos</i>	127
4.4.4	<i>As questões pendentes e a pandemia do coronavírus (covid-19)</i>	130
4.4.5	<i>Os últimos desdobramentos e a fase atual do processo</i>	132
4.5	O pleno acesso à justiça: em busca da adequada solução dos litígios complexos	135
4.5.1	<i>A eficácia das decisões a partir da condução dialógica dos processos</i>	135
4.5.2	<i>O processualismo democrático na busca pela pacificação social do conflito</i>	139
5	CONCLUSÃO	144
	REFERÊNCIAS	149

1 INTRODUÇÃO

A exploração indevida dos recursos naturais, somada ao acontecimento de graves acidentes e desastres ambientais, tem tornado as questões relacionadas ao meio ambiente cada vez mais objeto de preocupação por parte do poder público e da sociedade. A percepção do ser humano quanto à natureza que o cerca vem se transformando, a partir da compreensão de que as pautas ambientais devem ser tratadas com atenção, visto que os recursos naturais são finitos, e o equilíbrio ambiental é primordial para a continuidade da vida humana.

A partir da segunda metade do século XX, notadamente na década de 70, com a aprovação da Declaração de Estocolmo¹, ocorrida em 1972 na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, difundiu-se a noção do desenvolvimento sustentável como pilar para equilibrar o crescimento econômico e a proteção ecológica, que funcionou como referencial para a comunidade internacional na elaboração de seus documentos jurídicos.

A Constituição Federal brasileira de 1988², nesse sentido, trouxe tutela específica quanto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, classificando-o como bem de uso comum do povo e necessário à sadia qualidade de vida. No decorrer das décadas seguintes, houve a edição de diversas leis que visam à proteção do meio ambiente em suas diferentes acepções, buscando salvaguardá-lo para as próximas gerações.

Apesar de a atual legislação ser considerada avançada e protetiva, existem, entretanto, inúmeros desafios para concretizar a efetiva proteção desse direito no Brasil, pois o País possui dimensões territoriais e necessita de ações governamentais mais coordenadas, sobretudo no que se refere à fiscalização das áreas de preservação. O intuito é evitar a exploração indevida e a proliferação de ocupações irregulares nesses locais que, por serem objeto de proteção ambiental e estarem impedidos de ser legalmente ocupados, têm pouco valor de mercado, encontrando-se muitas vezes vazios e em situação de abandono.

Nessa toada, tem-se que as falhas do poder público no que concerne ao controle e à vigilância das áreas ambientalmente protegidas, bem como a deficiência de políticas públicas bem definidas relativas ao direito de moradia, que é um direito fundamental incluído

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo: ONU, 1972. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>. Acesso em: 20 mar. 2022.

² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022.

na Constituição com a Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000³, favorecem o aumento de ocupações irregulares nesses espaços ricos em biodiversidade. Essa situação resulta em graves problemas ambientais e sociais, os quais, quando não encontram solução na via administrativa, deságuam no Poder Judiciário, o que possibilita o surgimento dos denominados litígios de alta complexidade.

Nesses casos, questiona-se: A preservação do meio ambiente para as gerações futuras deve prevalecer em detrimento do direito à moradia? Em que condições as construções irregulares podem ser toleradas? Em que situações o princípio da segurança jurídica deve ter preponderância em relação à proteção ambiental?

Decidir lides que envolvem questões socioambientais não se trata de incumbência simples, haja vista a multiplicidade de eventos envolvidos nas demandas, o que evidencia a importância da delimitação de parâmetros e critérios a serem utilizados pelo Poder Judiciário. Portanto, a atuação judicial deve se pautar no respeito à discricionariedade de escolhas do administrador público e na observância do princípio da separação dos Poderes.

Não se olvida, por outro lado, que essas lides abrangem interesses de natureza transindividual e que necessitam de tutela adequada e específica, pois abordam problemas policêntricos e podem atingir um grande número de pessoas. Esses fatores têm delineado o surgimento de novos parâmetros legais e jurisprudenciais e de compreensão hermenêutica que transcenda os limites tradicionais das demandas de cunho individual.

No âmbito dessas novas diretrizes, o princípio da máxima efetividade do processo tem adquirido notória importância, a partir dos poderes instrutórios mais acentuados que têm sido conferidos ao juiz. Ademais, o método dialogal de condução do processo, que possibilita participação mais ativa e integrada das partes, tem ganhado destaque, emergindo como uma modalidade alternativa de resolução dos processos complexos.

Nesse contexto, buscou-se desenvolver uma pesquisa que abordasse os parâmetros adequados para a atuação judicial em lides coletivas socioambientais e que respondesse ao seguinte questionamento principal: A sistemática dialógica de decisões e de condução dos litígios complexos, com ampla participação das partes e dos entes públicos na construção das soluções, representa um método adequado para proporcionar a maior efetividade no cumprimento das decisões judiciais e para contribuir para a pacificação social dos conflitos?

³ BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 32-E, p. 1, 15 fev. 2000b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=15/02/2000>. Acesso em: 15 mar. 2022.

A partir dessa questão central, objetiva-se abordar os critérios que devem nortear a resolução dos conflitos socioambientais, bem como analisar os principais julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que tratam dos casos de ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental. Pretende-se ainda discutir a questão da legitimidade do Poder Judiciário na implementação de direitos fundamentais e verificar as alternativas processuais disponíveis para facilitar a resolução dessas lides, com ênfase nos ditames estabelecidos pelo que vem sendo denominado de processo civil de interesse público.

A justificativa para a apresentação deste trabalho decorre da relevância acadêmica apresentada pela fusão de questões ambientais e sociais, aqui representada pela problemática das ocupações irregulares em áreas de preservação, emergindo a necessidade de se perquirir sobre qual direito fundamental deverá ter prevalência no caso concreto, assim como qual modelo decisório se mostra mais adequado à resolução da lide socioambiental, diante da essencialidade da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da proteção do direito à moradia adequada como garantidores do direito a uma vida digna.

Ademais, a pesquisadora deste estudo, em sua atuação como juíza federal substituta na 23ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará (Subseção de Quixadá), no período entre os anos de 2018 e 2021, deparou-se com processos de grande relevância na seara do direito ambiental, dentre eles a ação civil pública que trata da revitalização do Complexo do Açude do Cedro e que versa, além de outros assuntos, sobre a problemática que envolve as moradias e construções existentes no entorno do açude, momento em que teve maior consciência da dimensão e da complexidade das questões em discussão, diante da análise real de um caso concreto.

Com relação aos aspectos metodológicos, o estudo aqui apresentado foi feito a partir de uma revisão bibliográfica, na qual foram utilizados livros, artigos, dissertações, teses e legislações nacionais e internacionais. Foi ainda realizada pesquisa jurisprudencial, no âmbito do STJ, Corte que busca uniformizar a interpretação da lei federal no País e tem se destacado pelas orientações progressistas proferidas em seus precedentes ambientais, a fim de fazer uma análise dos julgados que tratam do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em cotejo com direito à moradia em áreas objeto de proteção ambiental,

Na pesquisa realizada no *site* do STJ, utilizando os termos “meio ambiente” e “moradia” de maneira concomitante, encontrou-se, na data de 5 de janeiro de 2022, 20 acórdãos, abrangendo os julgados proferidos desde a criação do Tribunal em 1988, dentre os quais 7 foram objeto de estudo mais detalhado, pois os demais não se relacionavam de

forma direta com o escopo do presente trabalho, conforme explicações que se encontram minudenciadas no terceiro capítulo.

Ademais, fez-se o estudo de um caso concreto, a partir da análise da Ação Civil Pública n. 0800150-08.2017.4.05.8105⁴, que tramita na 23ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará (Subseção de Quixadá) e aborda a revitalização do Complexo do Açude do Cedro, com o objetivo de entender os contornos da forma da condução dialógica no âmbito de uma ação socioambiental complexa.

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos, em que o primeiro se refere a esta Introdução, na qual se apresenta os elementos constitutivos do trabalho, possibilitando melhor compreensão acerca do tema proposto.

O segundo capítulo, por sua vez, trata do meio ambiente como direito fundamental e faz uma contextualização do surgimento da noção de desenvolvimento sustentável no plano internacional, passando, em seguida, para a análise da tutela ambiental no ordenamento jurídico brasileiro. Apresenta ainda os parâmetros legais e jurisprudenciais nos quais tem se baseado a jurisdição coletiva, destacando a ação civil pública como importante instrumento para a tutela adequada dos interesses transindividuais.

No terceiro capítulo é abordado o direito à moradia, assim como sua proteção na ordem jurídica nacional e internacional, sendo trazidas as principais questões relacionadas à crescente ocupação irregular em áreas de proteção ambiental no território brasileiro. Também são apresentados critérios para a resolução dos conflitos entre direitos fundamentais, com ênfase no princípio da proporcionalidade e na técnica da ponderação, sendo analisados, ao final, os principais casos julgados pelo STJ que tratam do direito à moradia em áreas de preservação, bem como a efetividade das decisões proferidas nesses processos.

O quarto capítulo discorre sobre o modelo processual dialógico como mecanismo para a resolução dos litígios socioambientais, expondo as principais características dos litígios de alta complexidade e os limites do Poder Judiciário no tratamento de demandas que abrangem questões relacionadas aos direitos fundamentais. Faz-se, em seguida, a análise de um caso concreto (a ação civil pública que trata da revitalização do Açude do Cedro), e, por fim, aborda-se a eficácia das decisões a partir do método dialogal.

No quinto capítulo, são apresentadas as conclusões deste estudo.

⁴ JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ. **Ação Civil Pública 0800150-08.2017.4.05.8105**. Autor: Ministério Público Federal. 23ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará (Subseção de Quixadá. Data de Distribuição: 08/03/2017. Disponível em: <https://pje.jfce.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 27 mar. 2022.

2 A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE E A TUTELA COLETIVA NA DEFESA DOS INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS

O presente capítulo traz uma contextualização do surgimento da teoria do desenvolvimento sustentável em âmbito internacional, que impulsionou a tutela do meio ambiente em diversos países, notadamente no Brasil, onde foram editadas leis voltadas à preservação ambiental. Em seguida, é feita uma apresentação dos principais instrumentos que possibilitam a jurisdição civil coletiva do meio ambiente no País, em especial a ação civil pública, que busca tutelar de forma adequada os direitos transindividuais, passando, ao fim, para o estudo das principais normas processuais e dos avanços jurisprudenciais relacionados à temática da proteção ao meio ambiente.

2.1 O meio ambiente como direito fundamental e a noção de desenvolvimento sustentável

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado um direito fundamental essencial à vida em sociedade e historicamente se classifica como um direito de terceira dimensão. Essa categoria de direito fundamental emergiu após a Segunda Guerra Mundial e, ao reverso dos direitos fundamentais de primeira e de segunda dimensão, são direitos titularizados por indivíduos indeterminados. Tratam-se, portanto, de direitos transindividuais, a exemplo também do direito ao desenvolvimento, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, o direito à autodeterminação dos povos e o direito de comunicação.

A partir da segunda metade do século XX, observa-se que a conscientização com as questões relacionadas ao meio ambiente ganhou efetivamente mais espaço e começou a ocupar as pautas de atuação dos poderes públicos, que passaram a se preocupar com os problemas relacionados à degradação e à destruição ambientais. A Declaração de Estocolmo⁵, aprovada na Conferência de 1972 da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente Humano, funcionou como referencial para a comunidade internacional, pois abriu horizontes para uma nova visão de mundo em relação à natureza, a partir de ideia de finitude dos recursos, orientando a produção de normas e convenções sobre a temática.

⁵ ONU, 1972, não paginado.

Passou-se, então, a dar mais ênfase à importância dos recursos naturais não renováveis, à extinção em massa de espécies e a outros problemas ambientais diretamente relacionados ao futuro da humanidade. O primeiro princípio da referida Declaração trouxe fundamentos de vinculação entre a proteção ao meio ambiente e os direitos humanos, ao dispor que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.⁶

Nesse mesmo ano de 1972, o Clube de Roma⁷ publicou o relatório intitulado *Os limites do crescimento*, elaborado pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts, apontando o conflito entre a sustentabilidade ecológica e o crescimento econômico e tratando de questões relacionadas ao desenvolvimento da humanidade, tais como energia, poluição, tecnologia, crescimento populacional, capacidade de carga da biosfera, variáveis relevantes na compreensão das questões ambientais, que apontavam para a necessidade de um sistema mundial sustentável. Aponta-se que foram vendidas mais de 12 milhões de cópias, com tradução para mais de 30 idiomas, tornando-se um dos mais importantes documentos sobre a temática ambiental.⁸

Bosselmann ilustra as principais ideias que nortearam essa década:

O ano de 1972 marcou o ponto de partida. Naquele ano, o Clube de Roma publicou o seu relatório *Os Limites do Crescimento*, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano ocorreu em Estocolmo e o *United Nations Environment Programme* (UNEP) foi estabelecido em Nairobi. O Clube de Roma viu o crescimento econômico em uma rota de conflito com a sustentabilidade ecológica; o sistema das Nações Unidas, entretanto, acreditava na conciliação entre os dois.⁹

Ainda no mesmo ano, houve a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), um programa que visa a promover o desenvolvimento sustentável por meio de iniciativas ambientais em todo o mundo. Dez anos depois, em 1982, o Conselho de Administração do PNUMA propôs a criação de uma comissão independente para tratar das questões relacionadas ao desenvolvimento da humanidade e dos impactos delas ao meio

⁶ ONU, 1972, não paginado.

⁷ “*The Club of Rome, a blue-ribbon multinational collection of business leaders, scholars, and government officials brought together by the Italian tycoon Aurelio Peccei.*” (LOMBORG, Bjorn. *Environmental alarmism, then and now*. **Foreign Affairs**, Congers, NY, July/Aug. 2012. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2012-07-01/environmental-alarmism-then-and-now>. Acesso em: 27 jan. 2022).

⁸ LOMBORG, *loc. cit.*

⁹ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 45.

ambiente.¹⁰ É certo que ainda nessa época a preocupação primordial da maioria dos líderes mundiais se relacionava ao crescimento da economia no contexto da perspectiva capitalista, com um viés predominantemente antropocêntrico, imbuídos pela ideia de que eventual finitude dos recursos naturais poderia ameaçar o contínuo crescimento econômico.

No ano de 1983, o secretário-geral da ONU convidou a médica Gro Harlem Brundtland, mestre em Saúde Pública e ex-primeira-ministra da Noruega, para presidir a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Em abril de 1987, a Comissão publicou o Relatório Brundtland, que inaugurou o conceito de desenvolvimento sustentável e o descreveu como sendo: “[...] aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”¹¹. Passou então a ser difundida a teoria do desenvolvimento sustentável, composta segundo o relatório por três principais pilares: crescimento econômico, equidade social e equilíbrio ecológico. A partir desses pilares, construiu-se a noção de que se deve buscar um modelo econômico capaz de assegurar o crescimento econômico sem esgotar os recursos naturais para as futuras gerações, evidenciando a noção de solidariedade intergeracional.¹²

Em âmbito nacional, em cumprimento aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil a partir da Convenção de Estocolmo, em 1981 entrou em vigor a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981¹³), que representou um marco no arcabouço jurídico pátrio no que diz respeito à proteção e preservação do meio ambiente. Destaca Rocha que “Pela primeira vez, pode-se falar em princípios e regras próprias, que fazem com que o direito ambiental no Brasil ganhe organicidade, distinguindo-o do direito administrativo ou do direito civil”¹⁴. Trouxe a lei

¹⁰ TEIXEIRA, Diego Monte. **Direito ambiental constitucional**: a inconstitucional redução dos níveis de proteção das Áreas de Preservação Permanente Ripárias pelo Novo Código Florestal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 15.

¹¹ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum** [Relatório Brundtland]. 2. ed. Rio e Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991, p. 46.

¹² LIBERA, Graciele Dalla; CALGARO, Cleide. A (in)eficácia da proteção ambiental a partir do enfoque processualista civil e as formas de sustentáculo do desenvolvimento sustentável. *In*: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019, p. 72.

¹³ BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

¹⁴ ROCHA, Márcio Santoro. **Parâmetros para uma teoria da decisão em conflitos socioambientais**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Justiça Administrativa) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019, p. 64. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/23154>. Acesso em: 12 jan. 2022.

importantes institutos, a exemplo da responsabilidade objetiva (sem culpa) em sede ambiental, dos princípios do usuário-pagador e poluidor-pagador e do princípio da prevenção, bem como tratou sobre a legitimidade do Ministério Público para interpor as ações de responsabilidade civil e penal pelos danos provocados ao meio ambiente.

Ressalte-se que a noção de desenvolvimento sustentável foi incorporada e ratificada pela Declaração do Rio de 1992, na forma dos princípios 1º e 3º¹⁵. Trata-se de Declaração aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, no período de 3 a 14 de junho de 1992 e nela foram proclamados 27 princípios fundamentais a serem cumpridos pelos países signatários com vistas a atingir o equilíbrio entre os referidos pilares do desenvolvimento sustentável.

2.2 A tutela ambiental no ordenamento jurídico brasileiro: a proteção constitucional e seus reflexos na legislação infraconstitucional

O direito fundamental ao meio ambiente se encontra presente na maioria das Constituições dos Estados democráticos. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 previu um capítulo destinado ao meio ambiente¹⁶ em que restou definido que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, necessário à sadia qualidade de vida, estabelecendo a obrigação do poder público e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações. A Constituição elevou ainda o meio ambiente à qualidade de bem de uso comum do povo, evidenciando a importância do tema e a necessidade da criação de dispositivos legais que proporcionem uma tutela eficaz para garantir às gerações futuras um meio ambiente sadio.

No Título que trata sobre as garantias e direitos fundamentais, há a previsão de que a propriedade deverá atender sua função social (art. 5º, XXIII). Constata-se que o

¹⁵ “Princípio 1: Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. [...]. Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ONU, 1992, não paginado. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 12 mar. 2022).

¹⁶ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022).

constituente se preocupou em funcionalizar a propriedade, deixando de tratá-la como um direito absoluto do proprietário. No contexto que abrange a questão da função social, o art. 186¹⁷ dispõe sobre os requisitos essenciais para o cumprimento da função social da propriedade rural, os quais englobam questões de ordem econômica e ambiental. Quanto às funções social e ambiental da propriedade urbana, estas se encontram reguladas no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001¹⁸) em conformidade com os ditames do art. 182¹⁹ da Constituição Federal. Cavalcante e Mendes ressaltam nesse sentido que:

No Brasil, a Constituição da República de 1988 foi a responsável pelo rompimento de paradigmas autoritários e individualistas então predominantes no país, o que se desprende pela implantação do Estado Democrático de Direito e, juntamente com ele, a consagração de valores de respeito à dignidade humana e à solidariedade. Sob essa perspectiva, em seu artigo 225, *caput*, reconheceu o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todo o povo brasileiro.²⁰

Na seara da legislação infraconstitucional, ao longo das últimas décadas, é possível observar a edição de diversas leis protetivas do meio ambiente. As legislações que vêm sendo produzidas “[...] objetivam não apenas limitar o direito de propriedade com restrições tradicionais, como também impor ao proprietário comportamentos positivos, a fim de que a sua propriedade contribua efetivamente à preservação do meio ambiente”²¹. Nesse contexto, releva destacar a previsão do art. 1.228, § 1º, do Código Civil de 2002²², o qual dispõe que o direito de propriedade deve ser exercitado em conformidade com seus

¹⁷ “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022).

¹⁸ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁹ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022).

²⁰ CAVALCANTE, Denise Lucena; MENDES, Ana Stela Vieira. Constituição, direito tributário e meio ambiente. **Nomos**: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, Fortaleza, v. 28, n. 2, p. 29-40, jul./dez. 2008, p. 34. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/11752>. Acesso em: 12 jan. 2022.

²¹ CAMARA, Gabriela Lima Fontenelle. Tutela coletiva processual do meio ambiente e a teoria do fato consumado em lides ambientais. **Atuação**: revista jurídica do Ministério Público Catarinense, Florianópolis, v. 14, n. 31, p. 170-190, dez. 2019, p. 173. DOI: <https://doi.org/10.33946/2595-3966-v14n31.110>. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/110>. Acesso em: 23 mar. 2022.

²² BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

econômicos e sociais, a fim de possibilitar a preservação dos bens ambientais e do equilíbrio ecológico.

Resta evidenciada a preocupação do legislador em conscientizar o proprietário a exercer seu direito de propriedade visando à conservação do meio ambiente para atender o bem comum e a preservar o acervo ecológico para as próximas gerações. Há ainda uma sucessão de leis que aprofundam a sistematização e a importância do direito ambiental no ordenamento jurídico nacional. Sublinha Wedy que: “A Constituição Federal brasileira e a legislação ambiental de regência formam, sem dúvida, um dos arcabouços mais progressistas do mundo”²³.

Na década de 90, dentre as leis publicadas, destacam-se a Lei n. 99.433, de 8 de janeiro de 1997²⁴, que trata da Política Nacional de Recursos Hídricos e busca reger os conflitos pelo uso da água, a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998²⁵, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, regulamentando a responsabilidade penal da pessoa jurídica, bem como a Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999²⁶, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. Na década seguinte, entraram em vigor: a Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000²⁷, conhecida como Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que trata de dois grandes grupos de unidades de conservação (as de proteção integral, que não admitem populações humanas residentes e as de uso sustentável, que admitem populações humanas residentes e as suas

²³ WEDY, Gabriel. Litigância ambiental e desenvolvimento sustentável no Brasil, Estados Unidos e Canadá. *In*: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019, p. 148.

²⁴ BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

²⁵ BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 6 mar. 2022.

²⁶ BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 79, p. 1-3, 28 abr. 1999. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/04/1999&jornal=1&pagina=41>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁷ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

respectivas atividades produtivas); a Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006²⁸, que versa sobre a proteção e a utilização da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica; e a Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009²⁹, que dispõe acerca da Política Nacional sobre as mudanças climáticas, estabelecendo normas sobre compensações e controle de combustíveis fósseis.

Ressalta-se ainda a importância da Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010³⁰, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos e da Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011³¹, editada com o objetivo de regular a multiplicidade de atores (órgãos intervenientes) com sobreposições de atribuições na competência constitucional comum administrativa relativa ao meio ambiente. Por fim, em 2012 entrou em vigor um novo Código Florestal (Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012³²), em substituição ao antigo Código de 1965, contendo disposições voltadas ao uso sustentável das florestas e das demais formas de vegetação nativa, estabelecendo conceitos, princípios e procedimentos a serem observados tanto pelo poder público quanto pelos particulares.

Trata-se de um relevante instrumento disciplinador das atividades florestais, pois declara as florestas existentes no território nacional como bens de interesse comum, bem como prevê e define as áreas de preservação permanente (APP) e as áreas de reserva legal

²⁸ BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

²⁹ BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 248, p. 1-2, 29 dez. 2009. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/12/2009&jornal=1&pagina=1>. Acesso em: 15 mar. 2022.

³⁰ BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

³¹ BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 236, p. 1-3, 9 dez. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/12/2011&jornal=1&pagina=1>. Acesso em: 15 mar. 2022.

³² BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 5 mar. 2022.

(ARL)³³, que são espaços territoriais especialmente protegidos que possuem o escopo de garantir o equilíbrio ecológico. Nas palavras do ministro Herman Benjamin, “As áreas de Preservação Permanente formam o coração do regime jurídico ambiental-urbanístico brasileiro no quadro maior do *desenvolvimento ecologicamente sustentável*”³⁴.

As restrições trazidas pelas áreas definidas no Código Florestal possuem natureza jurídica de limitação administrativa, tratando-se de imposições gerais de ordem pública condicionadoras do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social e, por essa razão, não ensejam direito à indenização, devendo ser suportadas pelo proprietário ou possuidor com a finalidade de manter parte das florestas e da biodiversidade.

Constata-se, assim, que o ordenamento jurídico pátrio encontra-se repleto de leis que buscam proteger o meio ambiente das ações humanas desenfreadas, a fim de que se possa assegurar uma razoável qualidade de vida a médio e longo prazos aos seres vivos, salvaguardando a natureza para as próximas gerações. É possível observar, nesse contexto, que ordem jurídica vem se transformando “[...] para atender às novas demandas sociais, entre as quais a efetivação do direito ao meio ambiente sadio”³⁵.

Existem debates doutrinários que tratam da necessidade de aprovação de um Código que possa concentrar toda a legislação ambiental, a fim de facilitar a aplicação para os operadores do direito, haja vista o reconhecimento de que essa normatização é muito esparsa e pode prejudicar a efetividade almejada. Entretanto, não há atualmente nenhum projeto de lei a nível nacional tramitando com esse propósito. Pondera Rodrigues a esse respeito que:

³³ De acordo com o Código Florestal, a área de preservação permanente é uma “[...] área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”, portanto é uma área que possui a finalidade precípua de preservação dos recursos naturais, sendo a exploração humana, em regra, vedada. Já a área de reserva legal é uma “[...] área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, [...], com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 5 mar. 2022).

³⁴ STJ, REsp 1.782.692/PB, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 13/08/2019, DJe 05/11/2019, p. 2, grifo do autor.

³⁵ MATIAS, João Luis Nogueira; MATTEI, Julia. Aspectos comparativos da proteção ambiental no Brasil e na Alemanha. **Nomos**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 34, n. 2, p. 227-244, jul./dez. 2014, p. 229. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1230/>. Acesso em: 26 jan. 2022.

A grande questão é saber se, do ponto de vista ambiental, vale a pena correr o risco de se criar um Código que revogue a legislação esparsa, nele concentrando toda a matéria ambiental, e, nessa toada, acabe por destruir inúmeras vitórias e conquistas ambientais – legislativas e jurisprudencial – alcançada ao longo de muitos anos.³⁶

Além das referidas leis que se referem à proteção material do meio ambiente, é relevante destacar a necessidade de preocupação com a tutela processual do meio ambiente, a partir da previsão de instrumentos que possam garantir a real aplicabilidade da legislação protetiva e a efetividade na reparação dos danos. Isso porque, apesar de uma legislação tão progressista, as políticas públicas em matéria ambiental no Brasil são deficitárias, de forma que, mostrando-se insuficientes os meios não coercitivos na tentativa da proteção ambiental, surge a necessidade de buscar na tutela jurisdicional os mecanismos de coerção capazes de evitar e reparar as condutas lesivas.

Destaca-se, nessa seara, a Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985³⁷), que disciplina a ação civil de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, dentre outros direitos difusos e coletivos, tratando-se de poderoso instrumento para a judicialização das questões atinentes à proteção ambiental, conferindo titularidade ao Ministério Público e a outras entidades para representar os interesses relacionados ao meio ambiente. Esses interesses possuem natureza transindividual e, por não pertencerem a um titular determinado, necessitam de adequada e específica tutela. Haja vista a importância dessa temática, ela será abordada de forma mais aprofundada no próximo subcapítulo.

2.3 Jurisdição civil coletiva do meio ambiente: novos parâmetros legais e jurisprudenciais

A exploração indevida dos recursos naturais e os graves desastres ambientais, os quais atingem direitos de titulares indeterminados ou indetermináveis, bem como a deficiência das políticas públicas em matéria ambiental, impõem a necessidade da tomada de medidas processuais específicas destinadas à proteção ambiental e a edição de leis voltadas à imposição de penalidades às pessoas físicas e jurídicas responsáveis pelos danos ao meio ambiente. Distintamente do dano comum, que em regra atinge uma única vítima, o dano

³⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo civil ambiental**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011a, p. 26.

³⁷ BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 5 mar. 2022.

ambiental apresenta uma pulverização de pessoas afetadas e, mesmo quando alguns aspectos de sua nocividade atingem diretamente um único sujeito ou grupo, ainda assim o dano costuma repercutir de forma indireta em um número de pessoas indefinido.

2.3.1 A necessidade de adequada tutela dos direitos transindividuais: a insuficiência do sistema processual tradicional

No Brasil, o processo civil, desde as suas origens, era voltado de forma prevalente à tutela dos direitos individuais. Tendo em vista a gradativa preocupação com a tutela dos interesses transindividuais, o sistema processual tradicional tornou-se insuficiente para a devida solução das controvérsias. A respeito dessa nova categoria de direitos, expõe Viana: “Esse processo de formatação assim tão individualista começou a mostrar-se inapto a oferecer soluções eficientes para determinados tipos de conflitos que começaram a emergir na sociedade moderna, conflitos de âmbito meta-individual”³⁸. Extrapolando esferas meramente individuais, novas categorias de conflito surgiram, esperando por solução justa e adequada e exigindo um processo apto a tudo isto.

Nesse contexto, releva fazer breve menção à teoria das ondas renovatórias do acesso à justiça³⁹ de Cappelletti e Garth, pois a segunda onda por eles idealizada versa exatamente sobre o problema da proteção conferida aos interesses difusos e à tutela coletiva. Para os autores, a concepção tradicional do processo civil não permitiria a adequada tutela dos direitos difusos, na medida em que priorizava a participação individual na demanda e a coisa julgada tinha apenas efeitos interpartes, tornando evidente a necessidade de preocupação com uma representatividade adequada nas demandas coletivas, bem como o redimensionamento da noção de coisa julgada.⁴⁰

³⁸ VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Algumas notas acerca da tutela jurisdicional coletiva. **Nomos**: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, Fortaleza, v. 25, p. 129-138, jan./dez. 2006, p. 129. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20028>. Acesso em: 12 jan. 2022.

³⁹ “[...] foram sistematizadas três ondas renovatórias de acesso à Justiça. A primeira onda renovatória envolve a assistência jurídica; a segunda envolve a representação jurídica para os interesses difusos, especialmente nas áreas de proteção ambiental e de direito do consumidor; e a terceira, denominada ‘enfoque de acesso à justiça’, reflete a tentativa de atacar as barreiras do acesso à Justiça.” (MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Acesso à justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a partir do Brasil, após 40 anos. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1827-1858, 2015, p. 1.827. DOI: <https://doi.org/10.12957/rqi.2015.19385>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/19385>. Acesso em: 23 mar. 2022).

⁴⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 9.

No Brasil, a primeira lei editada com o objetivo de tratar de interesses para além da esfera individual do autor foi a Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965⁴¹), que estabeleceu que qualquer cidadão possuiria legitimidade para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público. Trata-se de ação em que o autor pede a prestação jurisdicional a fim de defender o interesse público e não um direito subjetivo próprio, característica que a distinguia das demais ações judiciais existentes à época.

Aduz Couto que o estudo dos interesses coletivos e difusos teria florescido na Itália na década de 60 e se expandido na década seguinte para outros países, e que o direito processual brasileiro teria partido da teoria da doutrina italiana para construir um sistema de tutela jurisdicional coletiva.⁴² Aponta-se que José Carlos Barbosa Moreira foi pioneiro desses estudos no País, a partir de trabalho preparado em Florença e publicado no Brasil em 1977 intitulado *A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos*⁴³, tratando-se de doutrina pioneira e essencial para o aprimoramento do tema.⁴⁴

Atribuindo ao cidadão a legitimidade na defesa jurisdicional de interesses difusos, aperfeiçoava-se o exercício da tarefa solidária e compartilhada do Estado e da coletividade, visto que o cidadão deixava de ser mero destinatário para assumir uma posição positiva em defesa desses interesses. Entretanto, apesar da relevância para o período, o decorrer dos anos mostrou que a ação popular era insuficiente para garantir a efetiva proteção dos interesses difusos, seja porque seu objeto era limitado a matérias relativas ao patrimônio público e à moralidade administrativa, seja porque o único legitimado ativo era o cidadão, que muitas vezes se encontrava em posição de desvantagem em relação ao lado antagônico da ação, composto em regra por entes públicos, possuidores de melhores condições de defesa em juízo. Leite assevera quanto a esse aspecto que:

⁴¹ BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, [1977]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁴² COUTO, Guadalupe Louro Turos. A efetividade da liquidação e da execução da tutela jurisdicional coletiva na área trabalhista e o Código Brasileiro de Processos Coletivos. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (coord.). **Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código de Processos Coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 294.

⁴³ MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos. *In*: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 110-123.

⁴⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. A ação civil pública e a defesa dos direitos constitucionais difusos. *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Tutela do meio ambiente: instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, tutela jurisdicional e aspectos gerais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. IV), p. 294.

A demanda popular apesar de um instrumento relevante para edificar um Estado Democrático Ambiental necessita de um urgente aperfeiçoamento para sua utilização plena e conferindo à coletividade uma via efetiva para o exercício da responsabilidade solidária compartilhada. Assim, a título de ilustração, propõe-se uma ampliação da legitimidade ativa, com a extensão desta as associações civis como ocorre no direito português.⁴⁵

Vinte anos após, em 1985, entrou em vigor a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), que trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro pela primeira vez as expressões “interesses difusos e coletivos”, inaugurando uma nova fase do direito processual coletivo, com o incremento das hipóteses de cabimento em relação à ação popular, passando a abranger a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, dentre outros direitos, e com a ampliação do rol de legitimados ativos, passando a ser considerada como o marco do processo coletivo brasileiro.

Nascia nessa oportunidade, no Brasil, o ramo da ciência jurídica que passou a ser denominado de Tutela Coletiva. Marin e Paesi apontam que o modelo de processo coletivo adotado no País assemelha-se em muitos aspectos ao modelo adotado no sistema inglês das *class actions* – em que representantes de determinados grupos de indivíduos atuam, em nome próprio, defendendo interesses dos representados – embora tenha sido estruturado a partir de novas técnicas compatíveis com as realidades social e política brasileiras:

Desde o século XVII, os tribunais de equidade (*Courts of Chancery*) admitiam, no direito inglês, o *bill of peace*, um modelo de demanda que rompia com o princípio segundo o qual todos os sujeitos interessados devem necessariamente participar do processo, com o que se passou a permitir, já então, que representantes de determinados grupos de indivíduos atuassem, em nome próprio, demandando por interesses dos representados ou, também, sendo demandados por conta dos mesmos interesses.⁴⁶

Ressalte-se que a Constituição Federal de 1988 recepcionou as leis n. 4.717/1965 e 7.347/1985, contando com expressa disposição acerca da ação popular em seu art. 5º, LXXIII⁴⁷, alargando ainda sua abrangência para tutelar outros direitos que não haviam sido

⁴⁵ LEITE, José Rubens Morato. Ação popular: um exercício da cidadania ambiental? In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Tutela do meio ambiente: instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, tutela jurisdicional e aspectos gerais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. IV), p. 590.

⁴⁶ MARIN, Jefferson Dytz; PAESI, Carem Santos. Jurisdição ambiental coletiva. In: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019, p. 86.

⁴⁷ “Art. 5º. [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022).

previstos no texto original. Da mesma forma, ampliou o âmbito de atuação da ação civil pública (art. 129, III⁴⁸) e estabeleceu tratar-se de função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil para a proteção desses interesses transindividuais.

No início da década de 90, entrou em vigor a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990⁴⁹, conhecida como Código de Defesa do Consumidor (CDC), sendo possível afirmar que ele veio complementar o denominado microsistema processual da tutela coletiva, pois buscou definir os direitos abrangidos por essa tutela (art. 81), dispôs sobre as providências a serem adotadas para fins de cumprimento das obrigações de fazer e de não fazer (art. 84) e tratou de forma mais ampla sobre os efeitos da coisa julgada nas ações coletivas (art. 103). Destaca Viana que, diante da ausência de um código de processo coletivo, ao combinar diversos textos normativos, evidencia-se a existência de um sistema integrado voltado à tutela dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos.⁵⁰

No centro desse sistema, como vetores de princípios básicos, encontram-se o CDC e a Lei da Ação Civil Pública, que se complementam e integram recíproca e integralmente. Outras leis que visam à tutela de interesses coletivos específicos também foram editadas ao longo das últimas décadas, a exemplo da Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989⁵¹ (que trata dos direitos das pessoas portadoras de deficiência), da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990⁵² (que versa sobre os direitos das crianças e dos adolescentes), da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003⁵³ (autodenominada de Estatuto do Idoso), dentre outras que evidenciam a tendência de incentivar a utilização do chamado processo coletivo.

⁴⁸ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]. III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022).

⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 27 mar. 2022.

⁵⁰ VIANA, 2006, p. 129.

⁵¹ BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7853compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁵² BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁵³ BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

Importante é registrar que se adotam nesse trabalho as noções de direitos e interesses difusos e coletivos oriundas dos conceitos trazidos pelo citado art. 81⁵⁴ do CDC, embora não se desconheça que já se fala em uma nova tipologia⁵⁵ de direitos transindividuais, que será oportunamente abordada no último capítulo da presente dissertação.

2.3.2 A ação civil pública como vetor do microssistema processual da tutela coletiva

A defesa dos direitos transindividuais fez surgir novas necessidades no âmbito da denominada jurisdição coletiva. Passou-se a observar que o papel do juiz precisava modificar-se, assim como procedimentos básicos precisavam ser repensados. Haja vista a inviabilidade de comparecimento em juízo de todos os titulares do direito, mostrava-se necessária a presença de um representante para atuar em nome do grupo, assim como era salutar dar maior efetividade à decisão judicial, obrigando até mesmo aqueles que não participaram do processo. A noção tradicional de coisa julgada, pois, apresentava-se insuficiente, ineficaz e precisava de um novo alcance.

A ação civil pública, no contexto brasileiro, passou-se a apresentar como o principal instrumento processual para levar à apreciação do Poder Judiciário demanda coletiva pela implementação de direitos assegurados pela ordem social constitucional e pela legislação infraconstitucional. Nesse diapasão, propõe-se minudenciar alguns aspectos processuais previstos na Lei n. 7.347/1985, fazendo uma análise conjunta com a jurisprudência atualizada

⁵⁴ “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.” (BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 27 mar. 2022).

⁵⁵ “A solução proposta é a conceituação dos direitos transindividuais em três categorias, definindo sua titularidade sob o prisma do litígio transindividual, com o objetivo de proporcionar parâmetros para sua tutela jurídica. Assim, temos: 1) Litígios globais: existem no contexto de violações que não atinjam, de modo particular, a qualquer indivíduo [...]; 2) Litígios locais: têm lugar no contexto de violações que atinjam, de modo específico, a pessoas que integram uma sociedade altamente coesa, unida por laços identitários de solidariedade social, emocional e territorial [...]; 3) Litígios transindividuais irradiados: são litígios que envolvem a lesão a direitos que interessam, de modo desigual e variável, a distintos segmentos sociais, em alto grau de conflituosidade.” (VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 77, p. 93-118, jul./set. 2020, p. 115. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson_Vitorelli.pdf. Acesso em: 23 mar. 2022).

do STJ, com o fito de evidenciar a importância do tema no atual contexto de proteção dos direitos coletivos *latu sensu*, notadamente do meio ambiente.

As demandas ambientais, em regra, são levadas a juízo por meio de ações civis públicas, motivo que reforça a importância de se aprofundar a análise nesse tocante. Por sua vez, o cotejo da legislação com as decisões mais recentes do STJ mostra-se relevante visto que se observa na última década uma notória evolução da jurisprudência, sobretudo após a entrada do ministro Herman Benjamin, cuja posse ocorreu no ano de 2006 e cujo currículo inclui artigos e publicações diversas voltadas à questão da proteção do meio ambiente.⁵⁶ Como se observará, diversos entendimentos foram sumulados envolvendo assuntos atinentes à seara ambiental, demonstrando a uniformidade de entendimento construída ao longo dos últimos anos na Corte Superior.

2.3.2.1 Legitimidade e responsabilidade civil em matéria ambiental

A Lei n. 7.347/1985 entrou em vigor duas décadas após o início da vigência da lei que regulou a ação popular e ampliou o rol de legitimados ativos para a propositura da ação voltada à tutela de direitos coletivos. Assim, dispõem de legitimidade para ajuizar a ação civil pública o Ministério Público, a Defensoria Pública (incluída pela Lei n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007⁵⁷), os entes políticos, as entidades da Administração Direta e Indireta, e ainda as associações que, concomitantemente, estejam constituídas há pelo menos um ano e incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente.

O requisito da pré-constituição exigido para as associações poderá ser dispensado quando houver manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido. Quanto ao segundo requisito, conhecido por pertinência temática, significa que a associação deve demonstrar que no caso concreto representa adequadamente os interessados na proteção do direito transindividual, de forma que só poderá atuar nos limites de suas finalidades institucionais, sob pena de caracterização de ilegitimidade ativa. Há debates doutrinários acerca da real necessidade de exigência desse requisito na seara ambiental, na linha do que pondera Wedy:

⁵⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ministros em atividade**: Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin. Brasília, DF: STJ, 19 ago. 2019a. Disponível em: https://www.stj.jus.br/web/verCurriculoMinistro?parametro=1&cod_matriculamin=0001184. Acesso em: 20 mar. 2022.

⁵⁷ BRASIL. Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 11, p. 3-4, 16 jan. 2007. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/01/2007&jornal=1&pagina=3>. Acesso em: 26 mar. 2022.

É defensável a possibilidade de toda e qualquer associação possuir legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública, porquanto o dever fundamental de proteção ao meio ambiente, que emana do art. 225 da Constituição Federal, não vincula apenas associações que possuam finalidade estatutária de tutela do meio ambiente, mas, de modo mais amplo, obriga o Estado, os cidadãos e toda a sociedade.⁵⁸

A ampliação mencionada quanto à legitimação ativa mostra-se importante, pois o direito processualista tradicional é baseado na “[...] legitimidade ordinária e na coisa julgada individual, logo, incapaz de responder satisfatoriamente aos direitos difusos, vez que impossível a quantificação individual de direitos”⁵⁹. Assim, a ampliação visa a aumentar a gama de possibilidades de proteção do ambiente por meio da via jurisdicional, o que é salutar em vista da extensão e gravidade tão comum aos danos ambientais.

Ainda no que se refere à atuação dos legitimados, eles podem atuar tanto de forma autônoma, pois não dependem da autorização de outro colegitimado para propor a ação, quanto em litisconsórcio. Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado deverá assumir a titularidade ativa⁶⁰, pois a preocupação primordial do legislador foi estabelecer meios para a devida continuidade da ação, haja vista a relevância dos temas nela discutidos.

Nesse sentido, considerando a importância de dar andamento à demanda já ajuizada, o STJ, no Recurso Especial (REsp) 1.388.792/SE⁶¹, sob a relatoria do ministro Herman Benjamin, julgado em 06/05/2014, decidiu que a ilegitimidade ativa ou a irregularidade da representação processual não deve implicar a extinção do processo coletivo, competindo ao magistrado abrir oportunidade para o ingresso de outro colegitimado no polo ativo da demanda. Gavronski, ao tratar sobre a legitimidade coletiva, expõe que:

A opção por uma legitimidade coletiva concorrente disjuntiva conferindo tanto a um Ministério Público dotado de configuração constitucional particularmente favorável ao exercício da tutela coletiva como as associações da sociedade civil e, ainda, recentemente, à Defensoria Pública, vocacionada constitucionalmente à defesa dos necessitados, favorece o incremento da participação nessa tutela jurídica, ao tempo em que assegura um mínimo de igualdade frente aos grandes responsáveis pelas lesões e ameaças a direitos coletivos.⁶²

⁵⁸ WEDY, 2019, p. 130.

⁵⁹ LIBERA; CALGARO, 2019, p. 62.

⁶⁰ “Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: [...]. § 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.” (BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 5 mar. 2022).

⁶¹ STJ, REsp 1.388.792/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 06/05/2014, DJe 18/06/2014, p. 1.

⁶² GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 71.

Embora não haja dispositivo específico quanto à legitimidade passiva, em conformidade com o art. 3º, IV⁶³, da Lei da Política Nacional do Meio-Ambiente (Lei n. 6.938/1981), poderá compor o polo passivo qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que seja direta ou indiretamente responsável pelo dano ao meio-ambiente. Essa previsão ampla pretende garantir uma busca efetiva pelos reais causadores dos prejuízos, pois se democratiza a responsabilidade civil ambiental, não havendo distinção de pessoa ou entidade, pública ou privada, com a inclusão do Estado e do setor privado em todos os seus níveis de administração e representação.

Milaré afirma que todo aquele que auferir vantagem do empreendimento deve suportar o ônus do evento danoso, seja quando diretamente responsável ou ainda nos casos de omissão no dever de resguardar o meio ambiente, bem difuso e essencial para a sobrevivência humana. Assevera que: “O empreendedor é quem recolhe os benefícios de sua atividade, cabendo-lhe, de consequência, o dever ressarcitório, pela simples verificação do nexo causal”⁶⁴. Impende ressaltar, nesse contexto, entendimento do STJ, no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial (AgRg no AREsp) 432.409/RJ⁶⁵, sob a relatoria do ministro Herman Benjamin, julgado em 25/02/2014, no sentido de que os responsáveis pela degradação ambiental são coobrigados solidários, formando-se, em regra, nas ações civis públicas, litisconsórcio facultativo.

Isso significa que, existindo uma multiplicidade de responsáveis, todos os envolvidos responderão de forma solidária. O ministro Herman Benjamin, no REsp 650.728/SC⁶⁶, julgado em 23/10/2007, pontua ainda que todos os seguintes agentes são responsáveis pela ocorrência de danos, a saber: quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem. Identificado o nexo causal entre a ação ou a omissão com o dano ambiental, surge então o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos.

A definição de solidariedade encontra-se prevista no Código Civil⁶⁷, que em seu art. 264 preleciona que, concorrendo mais de um credor ou devedor numa mesma obrigação, ambos gozarão do direito ou serão obrigados em relação à dívida em sua totalidade. Nos mesmos moldes configura-se a solidariedade na responsabilidade ambiental, atribuindo a cada

⁶³ BRASIL, 1981/[2013], não paginado.

⁶⁴ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 438.

⁶⁵ STJ, AgRg no AREsp 432.409/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 25/02/2014, DJe 19/03/2014, p. 1.

⁶⁶ STJ, REsp 650.728/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 23/10/2007, DJe 02/12/2009, p. 1.

⁶⁷ BRASIL, 2002/[2022], não paginado.

poluidor a responsabilidade pelos prejuízos causados, de forma a beneficiar a vítima ou o conjunto delas, objetivando possibilitar o ressarcimento integral ou a reparação cabível em cada caso. Portanto, uma vez configurado o dano, o titular da ação poderá pleitear o cumprimento da obrigação de devedores específicos, de todos, ou apenas daquele que apresentar maior capacidade financeira.

No que diz respeito à responsabilidade dos entes estatais por danos causados ao meio-ambiente, viu-se que o poder público poderá figurar no polo passivo de demandas destinadas à reparação do meio-ambiente, uma vez que se ele não for responsável por ter ocasionado diretamente o dano, poderá responder quando se constatar omissão no seu dever de fiscalizar e impedir que os danos aconteçam. A responsabilidade estatal, portanto, pode decorrer tanto de ato comissivo, quanto de ato omissivo. Trata-se de posição que fortalece a proteção ao meio ambiente, já que enfatiza o dever de atenção e fiscalização por parte dos entes estatais. Wedy ratifica que: “A presença dos pressupostos da responsabilidade civil, dano e nexo causal, ensejam a imputação de responsabilização estatal nos atos comissivos e omissos dos seus agentes em caso de danos ambientais”⁶⁸.

É necessário ponderar que a responsabilidade civil do Estado nos casos de omissão restará configurada nos casos que esta for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado e que se trata de uma responsabilidade solidária na modalidade subsidiária, uma vez que o Estado só deve reparar o prejuízo nos casos em que o causador imediato do dano não efetive a reparação. Nesses casos, pondera-se ser preferível que o particular seja acionado primeiramente, pois se o Estado responder pelo dano, de forma indireta a sociedade também por ele estará respondendo. Destarte, a fim de que a coletividade não seja duplamente onerada, a responsabilidade deve recair de forma prioritária sobre o poluidor privado.

Quanto ao sistema de responsabilidade previsto pela Constituição Federal para os danos causados ao meio ambiente, verifica-se ter sido adotado o sistema de responsabilidade civil objetiva, que independe da comprovação de culpa para que haja a devida responsabilização.⁶⁹ A degradação ambiental desenfreada e os desequilíbrios dela decorrentes tornam imperativa a adoção de normas rígidas na reparação do dano ambiental, com a severa

⁶⁸ WEDY, 2019, p. 147.

⁶⁹ MATIAS, João Luís Nogueira. A efetivação do direito ao meio ambiente sadio: uma perspectiva jurisprudencial. In: MORAES, Germana de Oliveira; MARQUES JÚNIOR, William Paiva; MELO, Alisson José Maia (org.). **As águas da UNASUL na RIO+20: direito fundamental à água e ao saneamento básico, sustentabilidade, integração da América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro**. Curitiba: CRV, 2013, p. 81.

punição dos agentes causadores, a fim de que se possa alcançar o almejado desenvolvimento sustentável e a coexistência harmônica entre o homem e a natureza.

É certo que a regra prevalente no ordenamento brasileiro, para a maioria dos casos, ainda é a da responsabilidade subjetiva, em que a culpa permanece como pilar na ideia de responsabilização. À vista disso, o Código Civil, em seu art. 927, parágrafo único⁷⁰, adotou a teoria do risco (objetiva) apenas em casos específicos, notadamente quando a atividade desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

A responsabilidade civil objetiva dispensa a comprovação da culpa, pois se apoia no fato de que o agente causador do dano, em maior ou menor grau, assumiu os riscos inerentes à atividade que escolheu para dela auferir lucro ou proveito. Venosa justifica a necessidade de adoção da responsabilidade objetiva uma vez que em muitas situações a comprovação da culpa, “[...] inviabilizaria a indenização para a parte presumivelmente mais vulnerável”⁷¹.

No direito ambiental, faz-se necessário o alongamento do alcance da objetividade, visto que o dano ambiental tem características peculiares e pode trazer prejuízos a toda uma coletividade, gerando consequências a níveis que muitas vezes ultrapassam as fronteiras de determinada cidade ou estado. Cavalieri Filho afirma, nesse sentido, que “[...] quem se dispõe a exercer alguma atividade perigosa terá que fazê-lo com segurança, de modo a não causar dano a ninguém, sob pena de ter que por ele responder independentemente de culpa”⁷².

No âmbito constitucional, a responsabilidade objetiva na esfera ambiental encontra-se prevista no art. 225, § 3º⁷³, que estabelece que as atividades tidas como lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de responder pelos danos causados.

Relevante é ressaltar que além de independer de culpa, a responsabilização independe também da licitude da atividade exercida. Isso porque em algumas situações o dano provém de atividades lícitas, ou seja, existe a possibilidade de que o proprietário de determinado empreendimento, ainda que esteja respaldado por documentos e obedeça às normas impostas pelo Estado, venha a responder por eventuais prejuízos causados, pois a partir do momento em que se opta por uma atividade de risco, deve estar ciente de que,

⁷⁰ BRASIL, 2002/[2022], não paginado.

⁷¹ VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: responsabilidade civil**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, v. 4, p. 19.

⁷² CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 155.

⁷³ BRASIL, 1988/[2022], não paginado.

proporcionalmente ao bônus, haverá o ônus pelo qual deverá responder perante a sociedade no caso da ocorrência de danos.

Como expõe Steigleder, “[...] todo e qualquer risco conexo ao empreendimento deverá ser integralmente internalizado pelo processo produtivo, devendo o responsável reparar quaisquer danos que tenham conexão com sua atividade”⁷⁴. A Lei n. 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, foi precursora do tema na esfera ambiental no Brasil e já preceituava em seu art. 14, § 1º⁷⁵, que o poluidor ou aquele que causasse degradação ao meio ambiente responderia, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos decorrentes de suas condutas.

Com relação à teoria de responsabilidade adotada, entende-se que o ordenamento pátrio albergou a teoria do risco integral para os casos de responsabilidade por danos ambientais. Trata-se da mais gravosa modalidade de responsabilidade civil, por imputar ao agente causador do dano ambiental o dever de compensá-lo sem admitir nenhuma espécie de excludente. É indicada também como uma modalidade extremada da doutrina do risco, que tem o espoco de justificar o dever de indenizar mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior.

É possível afirmar que essa modalidade de responsabilidade tão extrema é necessária, visto que, de outra forma, seria mais difícil promover a justiça nos casos referentes a danos ambientais em razão da complexidade que, com frequência, envolve essa espécie de evento. É certo que existem também críticas à teoria em questão, pois se pondera que ela pode vir a desestimular uma política de investimentos no sentido da promoção de ações preventivas por parte de investidores mais conscientes, haja vista que em algumas situações receberiam o mesmo tratamento dispensado aos empreendedores negligentes. Nos dizeres de Nery Junior:

Ainda que a indústria tenha tomado todas as precauções para evitar acidentes danosos ao meio ambiente, se, por exemplo, explode um reator controlador da emissão de agentes químicos poluidores (caso fortuito), subsiste o dever de indenizar. Do mesmo modo, se por um fato da natureza ocorrer o derramamento de substâncias tóxicas existentes no depósito de uma indústria (força maior), pelo simples fato de existir a atividade há o dever de indenizar.⁷⁶

Antunes, nessa linha, afirma que a responsabilização objetiva deve ser exceção, sobretudo quando não há possibilidade de excludentes, uma vez que, segundo o doutrinador, o

⁷⁴ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 198.

⁷⁵ BRASIL, 1981/[2013], não paginado.

⁷⁶ NERY JUNIOR, Nelson. Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública. **Justitia**, São Paulo, v. 46, n. 126, p. 168-189, jul./set. 1984, p. 172. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/2bdy29.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2022.

constituente não a explicitou especificamente para os danos ambientais, como o fez para caso dos danos nucleares, de forma que a teoria não possuiria respaldo constitucional nessa seara.⁷⁷ Porém, o STJ já se manifestou diversas vezes a respeito da aplicabilidade dessa teoria, tendo sido o tema inclusive decidido em sede de Recurso Repetitivo (Tema 707), restando firmado que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral,

[...] sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar.⁷⁸

Com efeito, para que seja possível manter o convívio harmonioso entre o homem e o meio ambiente é salutar que a legislação e a jurisprudência absorvam as especificidades da matéria, buscando compreendê-las em sua inteireza, a ponto de satisfazer de forma mais ampla, eficaz e integral as necessidades existentes. O STJ, nesse diapasão, sedimentou outros posicionamentos relevantes no tocante à esfera de proteção ambiental, ao estabelecer a responsabilidade é também ilimitada, uma vez que qualquer cláusula contratual limitadora não é oponível ao poder público e à coletividade.

Decidiu ainda que as obrigações de reparação são consideradas de natureza *propter rem*, ou seja, possuem natureza ambulante, “[...] sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e dos anteriores, à escolha do credor”⁷⁹. A natureza *propter rem* das obrigações relativas à preservação ambiental passou a ter previsão expressa na mais recente redação do Código Florestal (art. 2º, § 2º, Lei n. 12.651/2012⁸⁰). Assevera Matias que essa modalidade de obrigação “[...] atribui aos novos proprietários o dever de recompor e proteger a cobertura da área, ainda que não sejam eles os autores dos eventuais danos ou mesmo que não soubessem da existência deles”⁸¹.

Outro aspecto importante decidido pelo STJ, quanto à responsabilidade ambiental, diz respeito à possibilidade de “[...] condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer

⁷⁷ ANTUNES, Paulo Bessa. Da existência da exclusão de responsabilidade na responsabilidade por danos ao meio ambiente no Direito Brasileiro. **e-Pública**. Lisboa, v. 3, n. 2, p. 100-119, nov. 2016, p. 100. Disponível em: <https://e-publica.pt/volumes/v3n2/pdf/Vol.3-Nº2-Art.05.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2022.

⁷⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Responsabilidade por dano ambiental. **Jurisprudência em Teses**, Brasília, DF, n. 119, 22 fev. 2019b, p. 1. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/JuriTeses/article/view/11366/11495>. Acesso em: 20 mar. 2022.

⁷⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 623**. As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor. Brasília, DF: STJ, 2018c. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=623&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁸⁰ BRASIL, 2012/[2021], não paginado.

⁸¹ MATIAS, 2013, p. 82.

cumulada com a de indenizar”⁸². Interpretou-se que a conjunção contida no art. 3º da Lei n. 7.347/1985 – o qual dispõe que a ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer – tem um sentido de adição, não representando uma alternativa excludente.⁸³

Todos os posicionamentos jurisprudenciais citados são pertinentes e necessários para que se possa efetivar uma proteção rígida voltada à preservação do meio ambiente, visando ao ressarcimento do dano ambiental e à responsabilização do agente causador, e intuindo vencer os inúmeros obstáculos quase sempre presentes, como a identificação do autor, a comprovação do nexo causal, a valoração do dano, bem como sua extensão e alcance, dentre tantas outras dificuldades existentes nessa seara.

2.3.2.2 Inversão do ônus da prova e princípio da precaução

Tema que merece especial abordagem é a questão da prova do nexo de causalidade nas ações que envolvem a responsabilidade civil ambiental. Diante da ausência de previsão expressa na Lei n. 7.347/1985, entende-se possível a aplicação subsidiária do art. 6º, VIII, combinado com o art. 117 do CDC, a fim de permitir a facilitação da defesa do meio ambiente por meio da inversão do ônus da prova. Rodrigues, nesse contexto, dispõe que há “[...] um plexo jurídico de normas processuais civis coletivas para ser imediatamente aplicado aos direitos coletivos *latu sensu*”⁸⁴.

Sabe-se que a regra no ordenamento pátrio, no que se refere ao ônus probatório, é a de que cabe ao autor a prova quanto ao fato constitutivo de seu direito, cabendo ao réu, por seu turno, a prova quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor (art. 373 da Lei n. 13.105/2015⁸⁵). O Código de Processo Civil (CPC), em sua mais recente redação, inovou ao tratar sobre a possibilidade de distribuição dinâmica do ônus da prova, estabelecendo que o juiz poderá distribuí-lo de modo diverso, conquanto que o faça por decisão fundamentada, diante de peculiaridades da causa relativas à impossibilidade

⁸² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 629**. Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar. Brasília, DF: STJ, 2018d. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=629&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁸³ BRASIL, 1985/[2014], não paginado.

⁸⁴ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Breves considerações sobre a prova nas demandas coletivas ambientais. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzagio (org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 183.

⁸⁵ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 27 mar. 2022.

ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo, ou ainda nos casos específicos previstos em lei.

Possibilitada a inversão do ônus nas ações que versam sobre danos ambientais, caberá ao suposto causador do dano comprovar que sua conduta é segura, não gera riscos ao meio ambiente e que não causou o dano ambiental. Trata-se de tema que foi sumulado pelo STJ sob o enunciado n. 618⁸⁶, estabelecendo que, no âmbito das ações judiciais ambientais, “[...] a inversão do ônus da prova é utilizada como regra de julgamento em prol do meio ambiente: repressivamente impõe ao causador do dano ambiental o ônus de provar que sua conduta não causou o dano ambiental”⁸⁷. Como consequência, restará ao autor da ação comprovar apenas a existência do nexo causal, ligando a atividade lesiva ao dano causado.

Observa-se que o princípio da precaução é utilizado como um dos fundamentos mais importantes para inversão do ônus da prova nas causas ambientais⁸⁸. Danos ambientais, muitas vezes, são irreparáveis e irreversíveis, portanto, o caminho mais seguro é evitar sua incidência, devendo ser utilizado o princípio da precaução para os casos de riscos ou efeitos desconhecidos pela ciência, enquanto o princípio da prevenção deve ser usado na abordagem dos riscos ou impactos já conhecidos. Assim, em atividades potencialmente perigosas ao meio ambiente, utiliza-se o princípio da prevenção para repelir o risco certo e conhecido, por meio de medidas premonitórias, buscando adiantar-se ao evento.

No tocante à precaução, busca-se evitar que reações ou respostas desconhecidas do ambiente frente à intervenção humana venham a causar o dano, logo, tal princípio promove a vedação de determinadas ações em decorrência da incerteza. Leciona Carrá que “[...] a incerteza, por mais estranho que isso possa parecer, deve ser considerada um elemento científico valioso na tomada de decisões políticas (e judiciais) sobre as questões de ordem ambiental”⁸⁹.

⁸⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 618**. A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental. Brasília, DF: STJ, 2018b. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=618&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁸⁷ MELO, Geórgia Karênia Rodrigues Martins Marsicano de. Inversão do ônus da prova em matéria ambiental com fundamento no princípio da precaução. **Âmbito Jurídico**, São Paulo, 30 jun. 2008. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/inversao-do-onus-da-prova-em-materia-ambiental-com-fundamento-no-principio-da-precaucao/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁸⁸ “O princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva.” (STJ, REsp 1.060.753/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, j. 01/12/2009, DJe 14/12/2009, p. 1).

⁸⁹ CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. A proteção ambiental antecipada: breve análise sobre a aplicação dos princípios da prevenção e da precaução nos dias atuais. In: MATIAS, João Luís Nogueira (org.). **Direitos fundamentais na contemporaneidade**: entre as esferas públicas e privadas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 21.

A Constituição Federal de 1988, no art. 225, § 1º, IV e V, incorpora expressamente o princípio da precaução ao ordenamento jurídico, ao exigir estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

A Resolução n. 1, de 23 de janeiro de 1986⁹⁰, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que trata detalhadamente do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, impõe a realização de um diagnóstico ambiental da área de influência do projeto e a análise dos recursos ambientais e suas interações, a fim de definir medidas mitigadoras dos impactos negativos, diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazo. Trata-se de relevante medida porque, se o diagnóstico indicar que determinada atividade pode causar um dano ambiental sério ou irreversível ao meio ambiente, ela deverá ser proibida ou restringida a fim de evitar a ocorrência dos prejuízos apontados.

É necessário, contudo, enfatizar que esse princípio não é absoluto e que sua aplicação deve ocorrer de forma ponderada, a partir da devida análise de cada caso concreto. Portanto, quando uma determinada atividade causa ameaças de dano à saúde humana e ambiental, medidas de precaução devem ser adotadas com razoabilidade, de forma a não inviabilizar os necessários avanços sociais e econômicos. Nesse contexto, assevera Sustain:

Em sua versão forte, o princípio da precaução deveria ser rejeitado, não porque conduza a direções ruins, mas porque não leva a lugar nenhum. O princípio é, literalmente, paralisante – proibindo tanto a inação quanto a regulação severa e qualquer coisa entre esses dois extremos.⁹¹

Diante dessa ponderação, quando não for possível identificar por meio de dados objetivos se determinada atividade produz dano significativo, o princípio não deve utilizado em sua versão forte, sob pena de ter efeito paralisante sobre as ações regulatórias necessárias. No ponto, releva destacar o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário (RE) 627.189/SP⁹², submetido ao regime da repercussão geral e julgado no ano de 2016, cujo relator foi o ministro Dias Toffoli. O julgado tratou sobre

⁹⁰ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 124, n. 31, p. 2548-2549, 17 fev. 1986. Disponível em: <http://www.ima.al.gov.br/wizard/docs/RESOLUÇÃO%20CONAMA%20Nº001.1986.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁹¹ SUSTAIN, Cass R. Para além do princípio da precaução. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 259, p. 11-71, jan./abr. 2012, p. 11. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v259.2012.8629>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8629>. Acesso em: 16 mar. 2022.

⁹² STF, RE 627.189/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 08/06/2016, DJe 03/04/2017, p. 1.

os efeitos gerados por campos eletromagnéticos e a legitimidade dos limites fixados pela Lei n. 11.934/2009⁹³.

O recurso perante o STF foi interposto pela Eletropaulo Metropolitana (Eletricidade de São Paulo S/A), que visava a afastar a imposição de obrigação para a redução do campo eletromagnético de uma de suas linhas de transmissão. Entendeu o ministro relator que a aplicação desse princípio deveria ser realizada com prudência, a partir de um controle mínimo, diante das incertezas que existem no campo científico, pontuando que:

O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.⁹⁴

No caso concreto, o ministro Toffoli entendeu que não existiriam fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar a concessionária de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), firmando tese no sentido de que

[...] no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009.⁹⁵

Assim, atuando como moderação, as medidas de precaução devem ser proporcionais aos níveis de proteção almejados e necessários e devem estar baseadas em um exame das vantagens e implicações potenciais da ação ou da ausência de ação.

Importante matéria também relacionada à questão do ônus probatório em ações ambientais é possibilidade de aplicação do princípio *in dubio pro natura*. Referido postulado tem sido utilizado como base para a resolução de conflitos e também para auxiliar a interpretação de leis que tratam da matéria.

No âmbito do STJ, notadamente nas decisões proferidas pelo ministro Herman Benjamin, é possível verificar sua aplicação tanto como ferramenta de facilitação do acesso à

⁹³ BRASIL. **Lei nº 11.934, de 5 de maio de 2009**. Dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos; altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11934.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁹⁴ STF, RE 627.189/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 08/06/2016, DJe 03/04/2017, p. 2.

⁹⁵ STF, *loc. cit.*

justiça, como técnica de proteção da parte mais vulnerável no momento da produção probatória.⁹⁶

Observa-se, portanto, que as novas diretrizes das demandas coletivas determinam que o direito processual civil deve ser compatibilizado com as crescentes lides ambientais, facilitando o acesso à justiça e tornando possível uma melhor resolução dos litígios nesta seara.

2.3.2.3 A coisa julgada e os limites territoriais no âmbito da proteção ao meio ambiente

No processo civil tradicional, em que os conflitos em regra são interindividuais, a sentença faz coisa julgada entres as partes envolvidas no lide, não beneficiando nem prejudicando terceiros. Quanto aos conflitos de cunho metaindividual, essa sistemática não parece adequada, como é o caso da defesa do meio ambiente, em que o polo passivo da ação pode abranger uma multiplicidade de pessoas, sendo essencial que a sentença proferida consiga projetar seus efeitos em relação a todos.

Nessa senda, o art. 16 da Lei n. 7.347/1985 dispõe que a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, previsão que se amolda aos contornos almejados para a tutela coletiva processual. Mencionado dispositivo prevê ainda que ocorrerá a coisa julgada, salvo “[...] se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”⁹⁷. Essa previsão, a partir da qual a insuficiência de prova apresenta-se como fator impeditivo na formação da coisa julgada material, denomina-se de regime *secundum eventum litis*. Verifica-se nesses casos ser possível a renovação da demanda desde que o pedido esteja lastreado em novas provas, ainda que referentes ao mesmo fato. Rodrigues salienta nesse tocante que:

Neste caso, permite-se que com base na mesma causa de pedir e no mesmo pedido, porém fundando-se em nova prova, não aplique a regra do artigo 474 e assim permita a discussão da causa valendo-se dessa prova que por razões científicas se desconhecia.⁹⁸

⁹⁶ “A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a *ratio essendi* da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio *in dubio pro natura*.” (STJ, REsp 1.198.727/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 14/08/2012, DJe 09/05/2013, p. 1).

⁹⁷ BRASIL, 1985/[2014], não paginado.

⁹⁸ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Reflexos do direito material do ambiente sobre o instituto da coisa julgada. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Tutela do meio ambiente**: instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, tutela jurisdicional e aspectos gerais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011b, v. IV, p. 746.

Questão que causava controvérsia doutrinária e jurisprudencial era a extensão da coisa julgada, isto é, a eficácia territorial das decisões proferidas no âmbito da ação civil pública, em razão do acréscimo trazido pela Lei n. 9.494, de 10 de setembro de 1997⁹⁹, que restringiu os efeitos da coisa julgada à competência do órgão prolator. Sobre o tema, Milaré manifestava-se no sentido de que “[...] o novo dispositivo do enunciado, pela inaceitável tentativa de manipulação do Poder Judiciário e potencial comprometimento da normalidade judiciária, não pode mesmo ser aceito”¹⁰⁰. Isso porque, em vez de facilitar a solução de controvérsias a partir da unificação de decisões e da economia da máquina judiciária, possibilitava a existência de decisões conflitantes sobre uma mesma situação fática e sobrecarregava o Poder Judiciário com demandas semelhantes.

Na jurisprudência, por seu turno, era possível encontrar no âmbito do STJ decisões que aplicavam o referido artigo, reconhecendo que a restrição estabelecida pela legislação era válida e deveria ser observada¹⁰¹. Por outro lado, havia também julgados que entendiam pela não aplicabilidade da citada limitação, pois a inovação legislativa geraria um enfraquecimento da proteção ao limitar a abrangência das decisões proferidas. Vale ressaltar trecho do julgado proferido pelo ministro Og Fernandes, explanando que:

Com efeito, quanto à eficácia subjetiva da coisa julgada na ação civil pública, incide o Código de Defesa do Consumidor por previsão expressa do art. 21 da própria Lei da Ação Civil Pública. 5. Desse modo, os efeitos do acórdão em discussão nos presentes autos são *erga omnes*, abrangendo a todas as pessoas enquadráveis na situação do substituído, independentemente da competência do órgão prolator da decisão. Não fosse assim, haveria graves limitações à extensão e às potencialidades da ação civil pública, o que não se pode admitir.¹⁰²

Tratava-se de matéria ainda não pacificada até que, em 8 de abril de 2021, o Plenário do STF, no RE 1.101.937/SP, sob a relatoria do ministro Alexandre de Moraes, declarou a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, decidindo que os efeitos de decisão em ação civil pública não devem ter limites territoriais. Com esse entendimento, o relator do caso afirmou que a alteração teve “[...] grave defeito de técnica

⁹⁹ BRASIL. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997**. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19494.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

¹⁰⁰ MILARÉ, 2015, p. 970.

¹⁰¹ O ministro Rogério Schietti Cruz, no julgamento do REsp 1.414.439/RS, ocorrido em 16/10/2014, expôs que: “[...] prevalece nesta Corte o entendimento de que a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes* nos limites da competência territorial do órgão prolator, nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97” (STJ, REsp 1.414.439/RS, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, j. 16/10/2014, DJe 03/11/2014, p. 1-2).

¹⁰² STJ, AgRg no REsp 1.380.787/SC, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, j. 19/08/2014, DJe 02/09/2014, p. 1.

legislativa”¹⁰³, indo de encontro aos avanços já alcançados na proteção de direitos metaindividuais. Segundo o ministro, a partir da Lei da Ação Popular, começou um processo de construção legislativa e jurisprudencial que veio a ser intensificado pela Constituição de 1988, com a finalidade de garantir maior efetividade ao sistema protetivo dos direitos difusos e coletivos, de forma que a inconstitucionalidade seria patente.

No referido julgado, a Suprema Corte adentrou ainda na ponderação sobre a competência para o julgamento das ações civis públicas, estabelecendo que, uma vez ajuizadas múltiplas ações de âmbito regional, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas para o julgamento de todas as demandas conexas. Isso porque nas demandas ambientais é comum que o dano alcance mais de uma comarca ou seção judiciária, haja vista as características que lhe são inerentes. Para os danos de âmbito nacional, a doutrina já apontava ser aplicável o art. 93, II, do CDC, no contexto do microsistema processual da tutela coletiva, de modo que a competência seria do foro da capital do Estado ou no do Distrito Federal, o que foi reafirmado pelo STF na decisão em comento.

Também foi abordado no julgamento o teor do art. 2º da Lei n. 7.347/1985¹⁰⁴, que dispõe que o juízo situado no foro do local onde ocorrer o dano terá competência funcional para processar e julgar a causa. Entendeu-se que essa previsão visa a facilitar o acesso à justiça pelos lesados, que são as vítimas da degradação ambiental, além de contribuir de maneira significativa para o exercício jurisdicional do magistrado no tocante à apuração do dano e à coleta de prova pericial e testemunhal.

Verifica-se que o dispositivo legal estabeleceu uma regra de competência mista ao unir dois critérios determinadores de competência que, normalmente, aparecem separados: o do local do fato, que conduz à chamada competência relativa e o da competência funcional, que leva à chamada competência absoluta e improrrogável. Expõe Gonçalves, nesse contexto que, “[...] os motivos que inspiraram o legislador ordinário a editar essa norma de excepcional competência, expressamente autorizado pelo Estatuto Político Fundamental”¹⁰⁵ se relacionam com o intuito de facilitar a obtenção da prova testemunhal e a realização das perícias necessárias à comprovação do dano.

¹⁰³ STF, RE 1.101.937/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08/04/2021, DJe 14/06/2021, p. 34.

¹⁰⁴ BRASIL, 1985/[2014], não paginado.

¹⁰⁵ GONÇALVES, Rui Costa. Direito ambiental: órgão jurisdicional competente para apreciar, em primeiro grau, ação civil pública em que o Ministério Público Federal é parte e o dano se verificou ou se verificará em local onde inexistente Vara Federal. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos e competência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. I), p. 1.324.

Indubitavelmente a proximidade com o local do fato facilita o regular trâmite da demanda e viabiliza ainda a participação direta e indireta da comunidade local. Exemplo disso é a possibilidade de realização de audiências públicas em demandas coletivas que envolvem, além de questões ambientais, problemas sociais como o direito à moradia em áreas protegidas. Nesses casos, conforme se verá em detalhes no último capítulo deste trabalho, as audiências permitem a participação da população envolvida no conflito e de diferentes setores da sociedade, com o escopo de construir uma solução mais consensual para o caso.

Ressalte-se, por fim, que a ação civil pública deverá ser proposta perante a justiça de primeira instância, por não haver foro por prerrogativa de função, estando ainda excluída do âmbito de apreciação dos Juizados Especiais devido à complexidade dos fatos apurados e à previsão contida no art. 3º, § 1º, I¹⁰⁶, da Lei n. 10.259/2001. Quanto à competência específica da Justiça Federal, só haverá a atração para julgamento nos casos em que haja interesse direto e específico da União, nos termos do art. 109¹⁰⁷ da Constituição Federal. Ademais, conforme já delineado pelo STJ, a presença do Ministério Público Federal (MPF), na qualidade de autor do feito que envolve questão de interesse federal, atrai necessariamente a competência da Justiça Federal.¹⁰⁸

2.4 A imprescritibilidade e as possibilidades de reparação do dano ambiental

A prescrição em matéria ambiental é tema de notável interesse devido à relevância do bem jurídico coletivo tutelado, que evidencia um direito essencial para a qualidade de vida das futuras gerações. Questiona-se, nesse seara, se a tutela do meio ambiente deve prevalecer em relação à segurança jurídica daquele que é considerado responsável pelo evento danoso.

No Brasil, a responsabilidade ambiental engloba as esferas cível, administrativa e penal. Trata-se da tríplice responsabilidade prevista no art. 225, § 3º¹⁰⁹, da Constituição Federal, o qual estabelece que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. A ideia de imprescritibilidade se aplica tão somente à responsabilidade civil, visto que os prazos de prescrição no caso da responsabilização

¹⁰⁶ BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

¹⁰⁷ BRASIL, 1988/[2022], não paginado.

¹⁰⁸ GONÇALVES, 2011, p. 1.325.

¹⁰⁹ BRASIL, 1988/[2022], *op. cit.*, não paginado.

administrativa estão previstos no Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008¹¹⁰, e são regulados ainda pela Súmula 467¹¹¹ do STJ. A prescrição penal, por sua vez, encontra sua regulação na Lei n. 9.605/1998¹¹², bem como no Código Penal¹¹³.

Na esfera cível, no âmbito do STJ, há entendimento reiterado das Turmas no sentido de que é imprescritível a pretensão reparatória de danos ao meio ambiente, a exemplo dos julgados nos recursos especiais n. 1.081.257/SP¹¹⁴ e 1.641.167/RS¹¹⁵. Fundamenta-se que, na seara do direito ambiental, notadamente no que se refere aos chamados danos macroambientais, aceitar a prescrição seria impossibilitar as futuras gerações de exercerem o direito à pretensão reparatória. Como esses direitos não possuem titular determinável, não seria correto punir toda a sociedade, que, em *ultima ratio*, é a titular ao meio ambiente sadio.

É de se ressaltar que o STF reconheceu, em meados do ano de 2018, a repercussão geral dessa temática no âmbito do RE 654.833, que versava sobre danos causados por madeireiros na exploração de terras indígenas no estado do Acre na década de 1980. Os madeireiros interpuseram recurso da decisão do STJ que reconheceu a imprescritibilidade do dano ambiental, utilizando como principais fundamentos as alegações de que os fatos são anteriores à Constituição de 1988 e de que deve o ser observado o prazo previsto na Lei da Ação Popular. O relator do recurso, ministro Alexandre de Moraes, destacou em seu voto que:

A repercussão geral inserta na controvérsia é indiscutível, seja sob o ângulo jurídico, econômico ou social, devido ao seu impacto na seara das relações jurídicas as quais têm por pano de fundo a pretensão à reparação civil cuja causa de pedir derive de danos causados ao meio ambiente.¹¹⁶

¹¹⁰ “Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado. § 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração. § 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.” (BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2022).

¹¹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 467**. Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental. Brasília, DF: STJ, 2010. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=427&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹¹² BRASIL, 1998/[2020], não paginado.

¹¹³ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

¹¹⁴ STJ, REsp 1.081.257/SP, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, j. 05/06/2018, DJe 13/06/2018, p. 1.

¹¹⁵ STJ, REsp 1.641.167/RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, j. 13/03/2018, DJe 20/03/2018, p. 1.

¹¹⁶ STF, RE 654.833 RG/AC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 31/05/2018, DJe 26/06/2018, p. 12.

O STF encerrou o julgamento do RE 654.833, definindo ser imprescritível a pretensão de reparação civil decorrente de dano ambiental. Ponderou-se que, em matéria de prescrição, deve-se atentar para o bem jurídico tutelado, pois, tratando-se de bem predominantemente privado, seguem-se os prazos normais das ações indenizatórias, mas se o bem jurídico é público e fundamental, como o direito ao meio ambiente, do qual dependem a vida e a saúde humanas, considera-se imprescritível o direito à reparação.

Assim, definiu-se que o meio ambiente equilibrado inclui-se dentre os poucos direitos acobertados pelo manto da imprescritibilidade. Isso significa que não há limite de prazo para exercer a pretensão de reparação civil oriunda dos danos ocorridos, os quais poderão ser reclamados ao Poder Judiciário de forma perpétua, com possibilidade de afetação de toda a cadeia sucessória daqueles considerados responsáveis pelo ato poluidor. Ponderam Marin e Paesi que referido entendimento é justificável na medida em que:

O Direito Ambiental reclama uma jurisdição efetiva. Os danos ao meio ambiente assumem proporções imensuráveis. Na sociedade em que vivemos, considerado o padrão de consumo que nos é imposto, em que tudo é descartável, bem como o padrão industrial de produção em grande escala, a especulação imobiliária, a exploração excessiva dos recursos minerais, pode-se afirmar que se acumulam danos invisíveis e irreversíveis ao meio ambiente.¹¹⁷

A ideia de imprescritibilidade é importante visto que há várias formas de reparação do dano ambiental. Embora a modalidade *in natura* seja a mais buscada e desejável em termos de efetiva recuperação do meio ambiente, já que busca devolver ao bem ambiental seu estado e sua funcionalidade anterior ao dano causado, o decorrer do tempo a torna muitas vezes impossível, abrindo espaço para que outras formas possam ser efetivadas no caso concreto, como a compensação ecológica, bem como a reparação indenizatória material e moral. Danny Monteiro da Silva leciona, quanto à prevalência da reparação natural, que: “Tratando-se de dano ambiental, tal escolha fica restrita, vedando-se a opção primordial pela compensação econômica, quando é possível a restauração natural, denotando clara prevalência da restauração natural na reparação da lesão”¹¹⁸.

Tornando-se inviável, pois, a recuperação *in natura*, deve ser buscada a compensação ecológica, que visa a substituir o bem avariado por outro equivalente, sendo uma forma de restauração natural do dano ambiental que se volta para uma área distinta da área degradada, tendo por objetivo assegurar funções ecológicas equivalentes.¹¹⁹

¹¹⁷ MARIN; PAESI, 2019, p. 83.

¹¹⁸ SILVA, Danny Monteiro da. **Dano ambiental e sua reparação**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 189.

¹¹⁹ STEIGLEDER, 2004, p. 249.

Se também for verificada, no caso concreto, a impossibilidade da mencionada compensação, emerge então a possibilidade de reparação pecuniária, cuja indenização a ser fixada deverá ser calculada com base nos custos para a recuperação da área degradada e os valores indenizatórios obtidos serão revertidos a um Fundo de que participarão o Ministério Público e os representantes da comunidade, voltando-se seus recursos à reconstituição dos bens lesados¹²⁰.

O montante indenizatório, além de contribuir para a restauração do espaço que sofreu o dano, visa também a desestimular os poluidores a reincidirem na prática danosa, ficando a cargo do Poder Judiciário a análise do *quantum* devido, considerando a extensão e a gravidade do ato, assim como a natureza e o alcance dos prejuízos causados, com vistas à promoção do ressarcimento justo e adequado. Nesse sentido, Libera e Calgaro ponderam que “[...] a limitação de sua extensão e a quantificação do *quantum* reparatório é uma tarefa complexa e difícil, justamente em função do caráter difuso, transfronteiriço e irreversível dos danos ambientais”¹²¹.

Também é possível haver a condenação em dano moral coletivo pelos prejuízos ambientais causados. José Augusto Delgado leciona que o meio ambiente é direito imaterial e incorpóreo, estando a coletividade sujeita ao dano que se concretiza quando a degradação tem o condão de gerar o efeito de mal estar e dor psicológica coletiva.¹²² Na jurisprudência, o dano moral coletivo ambiental começou a ser admitido pelo STJ há cerca de uma década, que encampou a tese de sua reparabilidade¹²³.

Passou-se a entender que o dano moral coletivo ambiental atinge direitos de personalidade do grupo massificado, não se fazendo necessária a demonstração de efetiva dor da coletividade, tal como se exige para a comprovação dos danos individuais. Tal categoria de dano caracteriza-se, portanto, como *in re ipsa*, isto é, reclama a mera apuração da conduta

¹²⁰ Trata-se de previsão constante do art. 13 da Lei n. 7.347/1985, e a respeito do Fundo pontuam Milaré, Setzer e Castanho que ele tem uma finalidade social específica: “[...] permitir a reconstituição do bem lesado, verdadeira *restitutio in integrum*, ressarcindo a coletividade pelos danos causados” (MILARÉ, Edis, SETZER, Joana; CASTANHO, Renata. O compromisso de ajustamento de conduta e o Fundo de Defesa de Direitos Difusos. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos e competência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. I), p. 390).

¹²¹ LIBERA; CALGARO, 2019, p. 74.

¹²² DELGADO, José Augusto. Responsabilidade civil por dano moral ambiental. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, Brasília, DF, v. 19, n. 1, p. 81-153, jan./jun. 2008, p. 102. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/informativo/article/viewFile/450/408>. Acesso em: 12 jan. 2022.

¹²³ “O dano moral coletivo ambiental atinge direitos de personalidade do grupo massificado, sendo desnecessária a demonstração de que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado.” (STJ, REsp 1.269.494/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, j. 24/09/2013, DJe 01/10/2013, p. 1).

antinormativa, que de maneira injusta e sem fundamentação, viola o valor ético-jurídico que é tão caro à sociedade, mostrando-se prescindível a comprovação de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral. Marin e Paesi asseveram, a respeito da importância da plena possibilidade de reparação, que:

A implementação de ações preventivas no âmbito jurisdicional deve ser incentivada em grande escala. A sociedade anseia pela reparação integral do dano ambiental, incluindo a reparação específica, a compensação financeira pela parcela irreversível do dano ambiental, bem como os danos morais.¹²⁴

Assim, observa-se que há diversas maneiras de reparação do dano ambiental, sendo relevante o entendimento pela sua imprescritibilidade, já que, diante da grande extensão territorial brasileira e da falta de uma fiscalização mais célere e efetiva em todas as áreas de proteção, fica possibilitada a punição ainda que um longo período tenha decorrido desde a ocorrência do evento que gerou o dano, permitindo que as gerações futuras possam defender o meio ambiente, dentro da ideia da solidariedade intergeracional que permeia a esfera ambiental.

2.5 A aplicabilidade da teoria do fato consumado em matéria ambiental

Como referido no parágrafo anterior, o território brasileiro é bastante extenso e compõe-se de espaços públicos e privados que necessitam de proteção ambiental. Quanto às áreas públicas, não raras vezes se observam falhas do poder público no que se refere à sua adequada fiscalização, propiciando o surgimento de construções e ocupações irregulares, as quais serão objeto de análise mais minuciosa no próximo capítulo deste trabalho. Diante desse quadro, observa-se que a teoria do fato consumado passou a ser utilizada nesta seara para justificar a consolidação de ocupações existentes em áreas ambientalmente protegidas.

Segundo seus ditames, as situações jurídicas consolidadas pelo decurso do tempo não devem ser desconstituídas, notadamente em razão da necessidade de garantia da segurança jurídica e da estabilidade das relações sociais. Trata-se de teoria não albergada expressamente pela legislação brasileira, mas que encontra suas origens e fundamentos na jurisprudência e cuja aplicabilidade passa pela concretude de direitos constitucionais individuais, sociais e ambientais. Nos próximos tópicos pretende-se abordá-la de forma mais detalhada, desde sua origem até a uniformização de entendimento atualmente sedimentada no âmbito do STJ, haja vista sua importância para os assuntos tratados na presente dissertação.

¹²⁴ MARIN; PAESI, 2019, p. 98.

2.5.1 Fundamentos e origem do fato consumado no direito brasileiro

No direito brasileiro, há diversos institutos que são utilizados como estratégia jurídica para se relacionar com o decorrer do tempo e estabelecer as regras aplicáveis diante da inércia dos responsáveis por demandar determinados direitos, como a prescrição e a decadência. O Decreto-lei n. 4.567, de 4 de setembro de 1942¹²⁵, conhecido também como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), dispõe sobre o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (art. 6º), e traz também outras previsões relacionadas ao direito intertemporal, a exemplo da irretroatividade das leis e dos critérios para a resolução de conflitos de leis no tempo, que evidenciam formas de regular a sucessão entre eventos passados e futuros. Esses institutos inserem-se no rol de alternativas eleitas pelo direito para driblar as adversidades da passagem do tempo.

Na esfera constitucional, a proteção ao direito adquirido encontra-se prevista no art. 5º, XXXVI¹²⁶, elencada no rol dos direitos fundamentais, em dispositivo que veda a retroatividade das leis a casos consolidados e preexistentes à vigência do ato legislativo. Referidas previsões e garantias objetivam respeitar a estabilidade das relações constituídas e se inserem na ampla temática da segurança jurídica. Por meio da estabilização, pacificam-se os vínculos firmados e preserva-se a ordem das relações interpessoais.

A origem da teoria do fato consumado no Brasil remonta a meados da década de 1960, em julgados do STF, nos quais se questionava a possibilidade de regimentos internos de universidades exigirem dos alunos nota superior a quatro para a aprovação. Não obstante a edição da Súmula 58¹²⁷ no ano de 1963 pelo STF validando esta exigência dos regulamentos universitários, surgiram questionamentos advindos dos casos decididos antes do estabelecimento do verbete sumular, nos quais estudantes obtiveram liminares para cursar disciplinas. O primeiro processo no qual o fato consumado foi utilizado como razão de decidir foi o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) n. 14.017, cujo relator foi o ministro Villas Boas, julgado em 1965.¹²⁸

¹²⁵ BRASIL. Decreto-lei nº 4.567, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

¹²⁶ BRASIL, 1988/[2022], não paginado.

¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 58**. É válida a exigência de média superior a quatro para aprovação em estabelecimento de ensino superior, consoante o respectivo regimento. Brasília, DF: STF, 1963. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula58/false>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹²⁸ FERREIRA, Odim Brandão. **Fato consumado**: história e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 20.

Na década de 1960 diversas decisões foram prolatadas com esse teor no âmbito do STF e nas duas décadas seguintes houve a recepção desse entendimento pelo Tribunal Federal de Recursos (TFR), que funcionava como tribunal de apelação da Justiça Federal. Com a criação do STJ em 1988 a partir da Constituição Federal, os ministros do TFR passaram a integrar a nova Corte, de forma que parte importante da jurisprudência naturalmente fluiu para o STJ e o entendimento do extinto Tribunal adquiriu maior importância porque se “[...] transformou no modo de pensar do Tribunal encarregado basicamente da unidade e supremacia do direito federal infraconstitucional”¹²⁹.

Nesse diapasão, a teoria do fato consumado na jurisprudência dos Tribunais Superiores passou a ser adotada de forma corrente para justificar a manutenção de situações consolidadas pelo tempo a partir de decisões liminares proferidas no início do processo, em ações nas quais, diante da morosidade do tramitar processual, houve o decurso de considerável lapso de tempo até o julgamento final da lide. No âmbito do STJ, além do direito universitário, situações envolvendo a aprovação em concursos públicos também passaram a ser tratadas com base em seus fundamentos. Seu acolhimento nessas hipóteses tornou-se constante, consubstanciando a matéria preferencial do fato consumado nas Cortes brasileiras.

Por outro lado, em sentido oposto ao que o Superior Tribunal de Justiça vinha reconhecendo, na apreciação do RE 608.482/RN, em regime de repercussão geral, no ano de 2014, o ministro relator Teori Zavascki ponderou que não haveria compatibilidade com “[...] o regime constitucional de acesso aos cargos públicos a manutenção no cargo sob fundamento de fato consumado de candidato não aprovado e que nele tomou posse em decorrência de execução provisória de provimento judicial de natureza precária”¹³⁰, posteriormente revogado ou modificado.

O ministro relator destacou, em seu voto, que a observância do art. 37, II, da Constituição Federal, é imperiosa e concretiza outros princípios da Administração Pública, tais como a moralidade, a impessoalidade, a eficiência e a igualdade, de forma que a utilização do argumento da boa-fé não poderia prevalecer em detrimento dos valores constitucionais postos em debate.¹³¹ A doutrina também passava a se manifestar nesse sentido:

O decurso do tempo no processo, seja sob a ótica da razoável duração do processo, seja sob a ótica mais precisa e consistente da celeridade, não pode ser utilizado como

¹²⁹ FERREIRA, 2002, p. 29.

¹³⁰ STF, RE 608.482/RN, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 07/08/2014, DJe 30/10/2014, p. 61.

¹³¹ *Ibid.*, p. 5.

argumento decisório de mérito, tanto mais em detrimento de quem, à luz do direito, não tem razão. Razoável duração do processo e celeridade são princípios constitucionais que têm por escopo assegurar uma decisão justa, e não um resultado injusto.¹³²

No julgamento do referido RE 608.482/RN, observa-se interessante trecho do voto do ministro Ricardo Lewandowski, em que ele ressalta seu desconhecimento quanto à existência da teoria do fato consumado: “[...] eu nunca ouvi falar dessa teoria, nunca li um livro dessa teoria, não conheço nenhum autor que tenha escrito sobre essa teoria do fato consumado. É uma teoria, para mim, *data venia, nova*”¹³³. Restou firmado, assim, o entendimento de não ser cabível a invocação do princípio da segurança jurídica ou o da proteção da confiança legítima nessas situações.

2.5.2 O fato consumado em matéria ambiental à luz da jurisprudência do STJ

É possível observar que houve um fenômeno expansionista da teoria do fato consumado a partir da década de 90 para outros domínios do direito, dentre eles o ambiental. Consoante aventado alhures, seus ditames passaram a ser utilizados nesta seara para justificar a consolidação de ocupações existentes em áreas ambientalmente protegidas.

O primeiro caso envolvendo matéria ambiental a ser julgado com base nessa teoria por uma Corte de Segunda Instância, consoante destaca Marchesan, relaciona-se com a construção em um sítio tombado pelo patrimônio histórico nacional no estado de Pernambuco (sítio tombado do Monte Guararapes).¹³⁴ Restou decidido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), na Apelação Cível (AC) 10.335/PE¹³⁵, sob a relatoria do juiz Lázaro Guimarães, julgada em 22/10/1991, que a ocupação efetivada há muitos anos consubstanciaria um fato consumado, não comportando alterações em razão da necessidade de segurança jurídica. Essa decisão foi mantida porque o STJ não conheceu do Recurso Especial e o STF negou seguimento ao Recurso Extraordinário.

Merece também citação caso paradigmático no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), envolvendo a construção da Hidrelétrica Usina de Barra Grande, que ficou conhecida como “A hidrelétrica que não viu a floresta”. Essa usina foi

¹³² ALVES, Francisco Glauber Pessoa. Fato consumado, direito material e direito processual. **Revista Magister de Direito Civil e Direito Processual Civil**, Porto Alegre, v. 13, n. 76, p. 93-121, jan./fev. 2017, p. 9.

¹³³ STF, RE 608.482/RN, Rel. Min. Teori Zavaski, Tribunal Pleno, j. 07/08/2014, DJe 30/10/2014, p. 61.

¹³⁴ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **O fato consumado em matéria ambiental**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 224.

¹³⁵ TRF-5, AC 10.335/PE, Rel. Juiz Lázaro Guimarães, Segunda Turma, j. 22/10/1991, DJ 29/11/1991, p. 30539.

construída entre 2001 e 2005 nos municípios de Anita Garibaldi e Pinhal da Serra, na divisa entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Referida lide trouxe à tona a importância da lisura nos procedimentos de licenciamento ambiental no Brasil, porque nesse caso o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) da hidrelétrica teria omitido a existência de florestas na região.¹³⁶ Galiotto, Danieli e Souza destacam sobre o caso que:

O problema central encontra-se no fato de que a área inundada pelo reservatório da usina compreende uma grande quantidade da Mata Atlântica. Segundo Miriam Prochnow¹³⁷ (2005, p. 6), especialista em ecologia aplicada, coordenadora-geral da Rede de ONGs da Mata Atlântica (RMA) e presidente da Associação de Preservação do Meio Ambiente e da vida (Apremavi), a área inundada abrange cerca de 8.140 hectares, sendo que 90% dessa área é recoberta por floresta primária, com diferentes estágios de regeneração e por campos naturais.¹³⁸

No julgamento, o relator desembargador federal Vladimir Passos de Freitas concluiu que, construída a obra, de valor e tamanho expressivos, não se justificaria a suspensão do funcionamento da empresa¹³⁹. Observa-se que o argumento dos custos econômicos foi utilizado para aplicar o fato consumado como razão de decidir, expondo o relator que os benefícios ambientais correspondentes não compensariam os altos custos da demolição.

Marchesan pondera que essas decisões “[...] simplesmente se prendem aos custos excessivos para reverter a situação ou aos benefícios econômicos advindos da situação danosa”¹⁴⁰, omitindo-se quanto à ilicitude da conduta. Assim, critica-se essa perspectiva haja vista que ela se considera o aspecto econômico como mais importante do que os danos causados aos sistemas ecológicos.

É de se ressaltar que o licenciamento no Brasil é trifásico, uma vez que compreende a concessão das licenças prévia, de instalação e de operação, conforme

¹³⁶ GALIOTTO, Rubiane; DANIELI, Gabriel da Silva; SOUZA, Aulus Eduardo Teixeira de. A aplicação do princípio da precaução no resguardo e na busca do desenvolvimento sustentável: caso prático da Usina Hidrelétrica Barra Grande em Pinhal da Serra-RS. *In: ENCONTRO SOBRE OS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA REGIÃO NORDESTE DO RIO GRANDE DO SUL*, 16., 2017, Caxias do Sul. *Anais [...]*. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2018, p. 17. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-ciclo-economico-vol1_2.pdf. Acesso em: 12 jan. 2022.

¹³⁷ PROCHNOW, Miriam. Entendo o caso. *In: PROCHNOW, Miriam (org.). Barra Grande: a hidrelétrica que não viu a floresta*. Rio do Sul: Apremavi, 2005, p. 6.

¹³⁸ GALIOTTO; DANIELI; SOUZA, *op. cit.*, p. 17.

¹³⁹ “[...] há alegação de séria fraude no EIA-RIMA, ocorrida na concessão da licença de operação, que teria sido baseada em estudo de impacto ambiental viciado (fls. 495/496). No entanto, construída a obra, de valor e tamanhos expressivos, tal fato, ainda que venha a ser comprovado, não justifica a suspensão do funcionamento da represa. Não só pela soma investida (R\$ 1.300.000.000,00), pela necessidade que tem o país de energia elétrica, como e principalmente porque o corte já teve início.” (TRF-4, AGVSEL 49.432/SC, Rel. Des. Federal Vladimir Passos de Freitas, j. 25/05/2006, DJ 19/07/2006, não paginado).

¹⁴⁰ MARCHESAN, 2019, p. 349.

disposições do Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990¹⁴¹, e da Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997¹⁴². A obtenção da licença prévia não garante que as demais serão concedidas, visto que é necessário que cada etapa da obra seja devidamente fiscalizada e aprovada. Dessa forma, busca-se evitar os gastos irreversíveis, não se mostrando salutar que o empreendedor libere recursos exorbitantes numa fase inicial. Diante da importância de cada fase procedimental, não pode haver condescendência com burlas a esse trâmite que busca garantir que as atividades produzam menores impactos ambientais.

A recorrência dessas situações, em que resta constatado um investimento significativo em obras irregulares, passou a ser denominado pela jurisprudência dos Estados Unidos de *sunk costs theory* (teoria dos custos irrecuperáveis). Marchesan afirma que essa teoria é uma nova faceta de manifestação de teoria do fato consumado, uma vez que pretende utilizar a passagem do tempo aliada à questão dos custos para permitir a manutenção de projetos que causam degradação ambiental.¹⁴³

Gradativamente essas demandas chegaram ao STJ, que começou a se pronunciar contra a utilização do fato consumado em matéria ambiental. Passou-se a entender que, nesse seara, o futuro deve compor a racionalidade decisória porque indivíduos que ainda não nasceram também são sujeitos de direito e fazem parte da relação jurídica ambiental e intergeracional. Assim, cada geração é responsável pela proteção do patrimônio comum para posteriormente transmiti-lo às gerações futuras.¹⁴⁴

No julgamento do REsp 948.921/SP ponderou o ministro Herman Benjamin que “O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados – as gerações futuras – carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome”¹⁴⁵. É possível observar a prevalência do entendimento pela não

¹⁴¹ BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

¹⁴² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre conceitos, sujeição, e procedimento para obtenção de Licenciamento Ambiental, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 247, p. 30841-30843, 22 dez. 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/stories/downloads/Legislacao/Res_CONAMA_237_1997.pdf. Acesso em: 26 mar. 2022.

¹⁴³ MARCHESAN, 2019, p. 352.

¹⁴⁴ ROCHA, Maria Vital da. Traços da função ambiental da propriedade privada no direito. *In*: MATIAS, João Luís Nogueira; WACHOWICZ, Marcos (org.). **Propriedade e meio ambiente**: da inconciliação à convergência. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, p. 127.

¹⁴⁵ STJ, REsp 948.921/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 23/10/2007, DJe 11/11/2009, p. 1.

aplicabilidade do fato consumado, até mesmo em situações de construção irregular que tenha sido realizada após prévia autorização dos órgãos competente.

Em julgado relatado pela ministra Assusete Magalhães, no Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial (AgInt nos EDcl no AREsp) 359.140/MS¹⁴⁶, considerou-se que a concessão de licenciamento ambiental, por si só, não afastaria a responsabilidade pela reparação do dano causado ao meio ambiente, mormente quando reconhecida a ilegalidade do aludido ato administrativo. Isso porque a licença administrativa não pode funcionar como fator imunizante absoluto a uma eventual ordem demolitória ou indenizatória nos casos em que se verifique irregularidade no procedimento ou quando a obra efetivada pelo particular se opõe ao interesse público de proteção ao meio ambiente, diante da necessidade de garantia da integridade dos ecossistemas e da qualidade ambiental.

Outro entendimento consolidado no âmbito do STJ e que consiste em um dos argumentos que costumam estar associados ao fato consumado é o de que não há direito adquirido a poluir ou a degradar o meio ambiente, não sendo permitida ao proprietário a manutenção de condutas proibidas pela legislação, conforme o REsp 1.172.553/PR¹⁴⁷ e o AgRg no REsp 1.367.968/SP¹⁴⁸.

Releva destacar que em fevereiro de 2015 foi publicizada pelo STJ tese sobre o direito adquirido dispondo que: “Não há direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente, não existindo permissão ao proprietário ou possuidor para a continuidade de práticas vedadas pelo legislador”¹⁴⁹.

Nos julgados atinentes ao tema, observa-se a ponderação de que a natureza fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não autoriza o empreendedor a continuar ocasionando prejuízos ao meio ambiente, ainda que se trate de atividade que venha sendo desenvolvida ao longo de muitos anos. Nessa toada, após diversas decisões sobre a temática em conformidade com os precedentes citados, o STJ

¹⁴⁶ STJ, AgInt nos EDcl no AREsp 359.140/MS, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, j. 07/12/2017, DJe 15/12/2017, p. 1.

¹⁴⁷ STJ, REsp 1.172.553/PR, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, j. 27/05/2014, DJe 04/06/2014, p. 1.

¹⁴⁸ STJ, AgRg no REsp 1.367.968/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, j. 17/12/2013, DJe 12/03/2014, p. 1.

¹⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Direito ambiental. **Jurisprudência em Teses**, Brasília, DF, n. 30, 18 mar. 2015b, p. 2. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudência%20em%20teses%2030%20-%20direito%20ambiental.pdf. Acesso em: 16 mar. 2022.

consolidou sua posição por meio da Súmula 613¹⁵⁰, o que demonstra a uniformidade de entendimento do Tribunal em relação ao assunto.

Ao longo deste capítulo, portanto, foi possível observar a relevante evolução legislativa e jurisprudencial em termos de proteção ao meio ambiente vivenciada no País nas últimas décadas. Como asseveram Mont’Alverne e Matias, “A dinâmica política e econômica em torno da conservação da diversidade biológica tem dado origem a um complexo conjunto de regras e instituições com o intuito de regulamentá-la”¹⁵¹.

Na próxima seção, pretende-se abordar aspectos relacionados à resolução de casos concretos que envolvem o direito à moradia e a ocupação irregular em áreas de preservação, buscando verificar os critérios utilizados no tratamento de conflitos dessa natureza e avaliar também a efetividade das decisões judiciais proferidas nessa seara.

¹⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 613**. Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. Brasília, DF: STJ, 2018a. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=613&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁵¹ MONT’ALVERNE, Tarin Cristino Frota; MATIAS, João Luis Nogueira. Reflexões acerca dos objetivos da convenção da biodiversidade. **Nomos**: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, Fortaleza, v. 30, n. 1, p. 179-196, jan./jun. 2010, p. 181. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1242>. Acesso em: 26 maio 2022.

3 O DIREITO À MORADIA EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DA JUSTIÇA NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

O presente capítulo objetiva tratar dos contornos do direito à moradia no Brasil e traz uma contextualização dos principais problemas e desafios encontrados para a concretização desse direito no País, com abordagem dos motivos que levam à ocupação irregular de áreas que são objeto de proteção ambiental. Busca também apresentar formas para a resolução de conflitos envolvendo direitos fundamentais, notadamente o meio ambiente e a moradia, passando, ao fim, para a análise da jurisprudência do STJ no que se refere à resolução de conflitos socioambientais.

3.1 Direito à moradia e sua tutela no ordenamento jurídico

O direito à moradia, no âmbito de uma perspectiva histórica, é um direito fundamental de segunda dimensão e surgiu no cenário internacional como um direito humano expressamente consagrado no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, que em seu artigo 11¹⁵² estabeleceu o direito de toda pessoa a uma moradia adequada.

Cumprir registrar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948¹⁵³, já previa que todo ser humano teria direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família, nele incluídos saúde, bem-estar, alimentação, vestuário e alojamento, o que pode ser considerado

¹⁵² “Artigo 11. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque: ONU, 1966. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pacto-internacional-dos-direitos-econômicos-sociais-e-culturais>. Acesso em: 21 mar. 2022).

¹⁵³ “Artigo 25º 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 21 mar. 2022).

um prenúncio do direito à moradia que viria a se tornar expresso nesses termos posteriormente.¹⁵⁴

Os direitos de segunda dimensão (direitos econômicos, culturais e sociais) foram reconhecidos no tempo após os direitos de primeira dimensão (direitos civis e políticos ou direitos individuais), estes comumente apontados como direitos negativos, enquanto os primeiros, dentre os quais se inclui o direito à moradia, são considerados positivos, visto que estão relacionados a obrigações que demandam alguma ação ou serviço do Estado.

Essa distinção deve ser tratada com a devida ponderação, haja vista que todos os direitos, em alguma medida, apresentam ambos os aspectos, como preleciona Jeremy Waldron:

*Una obligación positiva que nos proporciona bienestar es probable que venga acompañada de obligaciones negativas (y por ende relativamente menos costosas) que exigen a otros agentes abstenerse de interferir en el aseguramiento de dicho bienestar. Tanto uno como otro derecho pueden generar obligaciones negativas y positivas/algunas requerirán acciones y los consiguientes recursos necesarios.*¹⁵⁵

Menciona Matias a relevância de duas conferências internacionais que trataram da moradia, reconhecendo-a como direito universal e inter-relacionado com os demais direitos, ressaltando que: “Duas grandes conferências promovidas pela ONU sobre a problemática dos assentamentos humanos foram importantíssimas para a sua perfeita definição”¹⁵⁶.

Em 1976, a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), que resultou na Declaração de Vancouver, e em 1996, a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, cujo tema foi a *Adequada habitação para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo de urbanização*¹⁵⁷ e originou a Agenda Habitat, considerado um dos mais importantes documentos nessa seara.

No direito interno, o Congresso Nacional aprovou o texto consagrado no mencionado Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁵⁸ por meio do

¹⁵⁴ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 368.

¹⁵⁵ WALDRON, Jeremy. **Los derechos en conflicto**: estudios de filosofía y derecho (teoría de los derechos). Tradução de Andrés Crós Maldonado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 29.

¹⁵⁶ MATIAS, João Luís Nogueira. A caracterização do direito à moradia no direito brasileiro. In: MATIAS, João Luís Nogueira (org.). **Direitos fundamentais na contemporaneidade**: entre as esferas pública e privada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 187.

¹⁵⁷ MATIAS, *loc. cit.*

¹⁵⁸ ONU, 1966, não paginado.

Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991¹⁵⁹, e o referido diploma internacional entrou em vigor, para o Brasil, em 24 de abril de 1992, na forma de seu art. 27, § 2º.

No ano 2000, aproximadamente cinco anos após a realização da 2ª Conferência sobre Assentamentos Humanos, a ONU convocou todos seus Estados Membros a examinar e avaliar a implementação dos ditames da Agenda Habitat II, por meio de um Relatório Nacional a ser elaborado por cada um dos países participantes.¹⁶⁰

O Relatório brasileiro e os indicadores urbanos foram preparados pelo Comitê Nacional criado para este fim, por meio do Decreto Presidencial de 1º de dezembro de 2000¹⁶¹, presidido pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, evidenciando as políticas nacionais de desenvolvimento urbano que haviam sido promovidas no período e indicando as que eram objeto de articulação, com a finalidade de propiciar melhores condições de habitação, de saneamento básico e de transporte urbano.¹⁶²

3.1.1 O tratamento conferido ao direito à moradia pela Constituição Federal de 1988 e seus reflexos na legislação infraconstitucional

A Constituição Federal de 1988 prevê a moradia como um direito social e como uma necessidade vital básica¹⁶³, dentro do rol dos direitos e garantias fundamentais, inseridos

¹⁵⁹ BRASIL. Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991. Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia-Geral das Nações Unidas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 242, p. 1, 13 dez. 1991. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=13/12/1991>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁶⁰ BRASIL. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. **Relatório Nacional Brasileiro**: Istambul + 5. Brasília, DF: SEDU/PR, maio 2001, p. 9. Disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0008/6151/Relatorio_Brasil_Istambul_5.pdf. Acesso em: 6 abr. 2022.

¹⁶¹ BRASIL. Decreto de 1º de dezembro de 2000. Cria o Comitê Nacional para a preparação da participação brasileira na Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas para a revisão e avaliação da implementação dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 232-E, p. 8, 15 fev. 2000a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/12/2000&jornal=1&pagina=8>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁶² BRASIL, 2001, *op. cit.*, p. 9.

¹⁶³ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [...] Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022).

no Título II da Carta brasileira. Os direitos sociais previstos no art. 6º estão relacionados com prestações a serem efetivadas pelo Estado e compõem o núcleo essencial da Lei Maior, na medida em que esta se preocupa com a formatação de políticas públicas para a estruturação de um Estado social.

Bonavides, ao tratar sobre essa concepção ideológica de Estado, assevera que quando o poder público “[...] estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área da iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social”¹⁶⁴. A inclusão do direito à moradia como direito social se deu com a Emenda Constitucional n. 26/2000¹⁶⁵, que alterou a redação do dispositivo para ampliar o rol dos direitos originalmente previstos no texto constitucional.

A positivação desse direito mostra-se importante, pois visa a facilitar a exigência de sua concretização e viabiliza a segurança jurídica em caso de violação e consequente necessidade de intervenção governamental, com vistas a garantir um “[...] ambiente social de bem-estar, que ofereça aos cidadãos uma existência digna e plena”¹⁶⁶.

O art. 5º, § 1º¹⁶⁷, da Constituição, estabelece que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata e, por essa característica, deve-se entender que o poder público deve buscar a máxima efetividade dos dispositivos em questão. No caso do direito à moradia, cuja concretização depende de fatores diversos, é necessária a elaboração de políticas públicas pelos entes responsáveis, sendo competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Município a implementação de programas habitacionais, de saneamento e de melhorias das condições urbanas.

Registra-se, nesse sentido, que as competências legislativa e administrativa para a edição de normas que permeiam a questão do direito à moradia no Brasil estão previstas de forma pormenorizada na Carta Constitucional, possuindo os quatro entes federativos competências próprias e conjuntas, conforme disposições constantes nos arts. 21, IX¹⁶⁸, 23,

¹⁶⁴ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 186.

¹⁶⁵ BRASIL, 2000b, p. 1.

¹⁶⁶ CAMPOS, Juliana Cristine Diniz. Os direitos sociais como cláusulas pétreas na Constituição Federal de 1988. *In*: MATIAS, João Luís Nogueira (coord.). **Neoconstitucionalismo e direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 189.

¹⁶⁷ BRASIL, 1988/[2022], *op. cit.*, não paginado.

¹⁶⁸ “Art. 21. Compete à União: [...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022).

IX¹⁶⁹, e 30, VIII¹⁷⁰. Especificamente em relação aos municípios, o art. 30 dispõe que lhes cabe a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (incisos I e II), demonstrando que o ente municipal é o mais próximo da realidade e que seus representantes podem conhecer melhor as particularidades locais, bem como as necessidades de seus habitantes.

Quanto a este aspecto, ressalva Meirelles que o interesse local trata-se daquele que tem predominância para o Município em detrimento do Estado e da União, mas que se trata apenas de uma diferença de grau, haja vista não existir interesse local que não seja também estadual e nacional.¹⁷¹ Portanto, ainda que o princípio basilar seja o da predominância de interesses, é imprescindível o apoio do Estado e da União para que o Município consiga executar concretamente as políticas urbanas voltadas ao adequado ordenamento do território.

A Constituição dispõe também de um Capítulo específico sobre a política urbana (Capítulo II, arts. 182 e 183) e outro sobre a política agrícola e fundiária (Capítulo III, arts. 184 a 191), situados dentro do Título VII, que trata das diretrizes sobre a Ordem Econômica e Financeira. O art. 182, *caput*, prevê que a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus cidadãos”¹⁷².

As diretrizes da política de desenvolvimento urbano, de forma mais específica, foram estabelecidas na Lei n. 10.257/2001¹⁷³, denominada de Estatuto da Cidade, aprovada após de mais de uma década de tramitação no Legislativo. Em seu art. 2º, o Estatuto expõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e, quanto esse aspecto, expõe Siqueira que:

A função social das cidades obriga, no sentido de dirigir o Estado a realização de políticas públicas objetivando o escoreito ordenamento urbano, cujo fim não só atenda aos interesses individuais, como principalmente proporcione o bem estar da coletividade, levando à melhoria da vida social. Tais medidas produzem impacto de

¹⁶⁹ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022).

¹⁷⁰ “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022).

¹⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 136.

¹⁷² BRASIL, 1988/[2022], *op. cit.*, não paginado.

¹⁷³ BRASIL, 2001/[2021], não paginado.

forma direta no uso e gozo da propriedade mobiliária urbana, muitas vezes gerando limites importantes a esse uso.¹⁷⁴

O art. 182, § 1º, por seu turno, estabelece que o plano diretor, aprovado pelo Legislativo de cada ente municipal, é o instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano, sendo responsável por delimitar qual a função social da propriedade urbana (art. 182, § 2º, CF), “[...] o que deixa transparecer que essa função social pode variar conforme as particularidades de cada município – logicamente, desde que obedecidas as normas constitucionais, do Estatuto da Cidade e regramentos de competência estadual”¹⁷⁵.

Nas cidades, onde vive a maioria da população brasileira, os planos diretores se tornaram um dos instrumentos mais relevantes para assegurar a concretização do direito à moradia, eis que dotados da missão de democratizar a apropriação do espaço urbano, garantindo ainda um acesso pleno aos direitos sociais por meio da regulação espacial urbana. Encerrando o capítulo constitucional sobre a política urbana, o art. 183¹⁷⁶ cuida da hipótese de usucapião especial urbano e, nesse caso, a moradia por cinco anos ininterruptos é pressuposto para a aquisição da propriedade.

Quanto às questões relacionadas à habitação rural, o art. 184¹⁷⁷ cuida da desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária e o art. 191¹⁷⁸ trata dos critérios

¹⁷⁴ SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. Garantia da propriedade imobiliária e a função social da cidade: uma visão “Law and Economics”. MATIAS, João Luís Nogueira (org.). **Direitos fundamentais na contemporaneidade**: entre as esferas pública e privada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 206.

¹⁷⁵ JEREISSATI, Lucas Campos. **O planejamento do solo urbano como conformador do direito a cidades sustentáveis**: uma análise do plano mestre urbanístico e de mobilidade do Fortaleza 2040. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020, p. 59. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/53037>. Acesso em: 25 mar. 2022.

¹⁷⁶ “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022).

¹⁷⁷ “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022).

¹⁷⁸ “Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022).

necessários para a usucapião de imóveis em zona rural. Tais previsões representam importantes instrumentos para o acesso à moradia, na medida em que permitem o direito à segurança da posse, bem como estabelecem o dever público de adequação das propriedades, a fim de que se exerça a moradia com dignidade, a partir do aproveitamento racional e adequado de espaços propícios para habitação humana.

Para além do texto constitucional e das leis referidas, importante destacar que a criação do Ministério das Cidades, no ano de 2003, foi um marco no acesso progressivo à moradia adequada e na consolidação da noção de que as cidades devem ser socialmente inclusivas, economicamente produtivas e ambientalmente sustentáveis.¹⁷⁹ Desta feita, teve papel central para a aplicação e o aperfeiçoamento das diretrizes de um programa voltado para o direito à moradia, que se concretizou com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Em 2005, nesse sentido, entrou em vigor a Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005¹⁸⁰, que estabeleceu o SNHIS, cujas diretrizes incluem a viabilização do acesso à terra urbanizada e à habitação digna para a população de menor renda, a implementação de políticas e programas de investimentos na área, bem como o acompanhamento da atuação de instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. A adesão ao sistema por parte dos municípios é voluntária. Não obstante, o acesso aos recursos por ele disponibilizados é condicionado à efetiva participação, a qual demanda a adequação da arquitetura administrativa municipal às suas diretrizes.¹⁸¹

Dentre os princípios de atuação do Sistema encontra-se a moradia digna como direito e vetor de inclusão social. Quando se utiliza o termo “moradia digna”, mostra-se relevante perquirir que parâmetros devem ser utilizados para se possa identificar o que é uma moradia digna e adequada, visto que essa expressão envolve aspectos amplos e importantes que merecem ser conhecidos pelos cidadãos e difundidos entre os operadores do direito.

¹⁷⁹ BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-CE**: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPPFOR. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021, p. 87. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/58986>. Acesso em: 25 mar. 2022.

¹⁸⁰ BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 27 mar. 2022.

¹⁸¹ MOURA, Rafael Costa de. **Habitação social em Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades**: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 69. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-22062017-152944/publico/RafaelCostadeMoura.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2022.

Com o objetivo de elucidar o que deve ser entendido por “direito à moradia adequada”, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em 1991, elaborou o Comentário Geral n. 4¹⁸². Referido documento incluiu sete elementos¹⁸³ como essenciais para a concretização desse direito, a saber: segurança da posse; custo acessível; habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada e adequação cultural.

Quando se fala em habitabilidade como elemento para a efetivação do direito à moradia, abre-se espaço para fazer uma distinção entre os termos moradia e habitação. A necessidade humana primária prevista como direito fundamental é a moradia, conforme descrição normativa nacional e internacional, enquanto a habitabilidade é uma condição para que aquela seja exercida de maneira digna, permitindo que o espaço seja adequado a seus habitantes e “[...] que não crie perigos para a saúde, riscos à vida, não seja foco de vetores de doença, permitindo habitar com segurança física e psíquica”¹⁸⁴.

Esses sete requisitos são de suma importância, pois explicitam o direito de todos a viver em um lugar de segurança, paz e dignidade. Assim, o poder público deve ser facilitador de ações e programas voltados à produção e à melhoria das moradias, e que incluam a garantia a serviços adequados, com a promoção do acesso às infraestruturas essenciais de saúde, alimentação, iluminação, saneamento, dentre outros serviços básicos. Nesse sentido, expõe Melo:

A moradia adequada pressupõe o acesso à terra urbana, a existência de uma espaço digno para habitação compatível com o número de pessoas que nela se encontrem, condições de habitabilidade, paz, estabilidade e durabilidade estruturais que são

¹⁸² UNITED NATIONS. **CESCR General Comment No. 4:** The right to adequate housing (Art. 11, (1) of the Covenant). Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights, 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2022.

¹⁸³ “Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças; Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo; Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde; Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta; Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas; Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.” (UNITED NATIONS, 1991 *apud* BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: SDH/PR, 2013, p. 13. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 6 abr. 2022).

¹⁸⁴ MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil:** política urbana e acesso por meio da regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 164.

providas pelos serviços de abastecimento de água, saneamento, eletricidade, coleta de lixo, serviços sociais básicos a todo indivíduo, independente de sua condição social, econômica, raça, cor, religião, sexo ou idade.¹⁸⁵

Ainda, importante frisar que direito à moradia não se confunde com direito de propriedade, visto que, ao se falar da segurança da posse como um dos elementos do conceito de moradia adequada, nessa noção podem ser incluídas várias formas de habitação, como alojamentos, locações, assentamentos, ocupações temporárias, habitações de emergência, não havendo qualquer limitação quanto à atribuição de títulos formais.

Para Melo, “Ter domínio e titulação sobre um bem imóvel é apenas uma das formas de acesso à moradia. Outras formas podem ser traduzidas no acesso a títulos de concessão do direito de morar, alugueis subsidiados, alugueis sociais”¹⁸⁶. Portanto, a titulação da propriedade não garante por si só o exercício de morar dignamente, devendo ser observados os ditames do mencionado Comentário Geral n. 4¹⁸⁷ do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

3.1.2 A ocupação irregular em áreas de preservação ambiental

O crescimento da população, com a ocupação sistemática dos espaços disponíveis, gera reflexos nas relações sociais e econômicas e acarreta uma maior necessidade de utilização das terras, assim como induz o maior consumo de recursos naturais. As pessoas mais carentes, sem condições de ter acesso a uma propriedade formal, em muitos casos acabam por ocupar áreas ambientalmente protegidas, pois buscam abrigo às margens de rios, mananciais e outras zonas de rica biodiversidade, espaços que muitas vezes estão vazios e se encontram impossibilitados de serem regularmente ocupados por se tratarem de áreas que são objeto de proteção ambiental.

Cuidam-se das chamadas áreas de preservação permanente, definidas pelo Código Florestal e tratadas no segundo capítulo da presente dissertação, que revelam restrições ao uso inerentes à sua situação fática. As consequências de edificar próximo aos cursos de água ou em lugares a eles adjacentes são conhecidas, pois culminam nas enchentes e inundações que todos os anos ocupam as notícias dos jornais, nos problemas de destinação do lixo e dos esgotos doméstico e industrial, no aumento da umidade relativa do ar, assim como em outras

¹⁸⁵ MELO, 2010, p. 55.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 56.

¹⁸⁷ UNITED NATIONS, 1991, não paginado.

questões que afetam diretamente o equilíbrio ambiental e o conseqüente bem estar dos cidadãos.¹⁸⁸

O processo de urbanização intensificou essa situação, pois com o crescimento da população urbana ocorreu a expansão das áreas construídas nas cidades, a partir de um processo desordenado e informal de ocupação do território, gerando impactos e prejuízos relevantes aos ecossistemas envolvidos no processo. Como assevera Jereissati:

[...] muitas cidades não estavam preparadas para esse modelo de desenvolvimento e para os desafios trazidos por ele, de forma que a urbanização ocorreu de maneira insustentável em boa parte dos países, causando imensas pressões em vários setores, especialmente nos ambientais, sociais e econômicos.¹⁸⁹

A população de baixa renda migrou para as urbes, mas sem ter acesso pleno à cidade em suas áreas centrais e bem localizadas. Essa situação possibilitou o surgimento de inúmeros assentamentos, que se apresentam de diversas formas, a exemplo de loteamentos clandestinos, cortiços, conjuntos habitacionais e ocupações coletivas irregulares.

A ausência de políticas públicas para a habitação aumentou a procura da população pobre e desprovida de recursos materiais pelo acesso à habitação, sem a capacidade de atender ao exigido pelo mercado imobiliário. Tal conjuntura, provocada pela atuação especuladora e livre do mercado, com o apoio ativo ou omissivo do Poder Público, levou tais pessoas a ocupar irregularmente imóveis sem infraestrutura.¹⁹⁰

A ocupação de áreas ambientalmente frágeis se tornou recorrente, assim como a ocupação das margens de vias férreas e de imóveis antigos desocupados por descaso do poder público ou da iniciativa privada, propiciando uma solução indevida diante da ausência de disponibilidade de locais adequados para a moradia. Diante desse quadro, é fácil constatar que, embora a Constituição e a legislação infraconstitucional propiciem proteção do ponto de vista formal, o direito à moradia no Brasil encontra problemas de efetividade no cumprimento das prestações materiais que precisam ser concretizadas pelos órgãos estatais.

As pessoas que vivem nos assentamentos irregulares não possuem acesso contínuo a recursos básicos, como água potável, energia elétrica, instalações sanitárias, limpeza e saneamento básico, de forma que existe um

[...] fosso entre o ser e o dever ser, fato que se observa especialmente em relação aos direitos humanos de segunda geração, já que exigem prestações materiais poucas

¹⁸⁸ SANTIAGO, Alex Fernandes. O direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: ocupação de áreas protegidas: conflitos entre direitos fundamentais? *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 629.

¹⁸⁹ JEREISSATI, 2020, p. 17.

¹⁹⁰ MELO, 2010, p. 22.

vezes cumpridas, às vezes por limites orçamentários, outras por desvio de recursos.¹⁹¹

Na prática, portanto, para que o efetivo acesso à moradia ocorra, um longo caminho deve ainda ser percorrido e a atuação do poder público é essencial e obrigatória. O Poder Legislativo deve estar atento e elaborar leis voltadas ao enfrentamento desses problemas. Da mesma forma, o Poder Executivo, por meio de sua atividade administrativa, deve se preocupar com o planejamento e a elaboração de planos de ação que envolvam programas habitacionais e de regularização fundiária.

3.1.3 A regularização fundiária e a judicialização de conflitos socioambientais

A regularização fundiária representa um caminho adequado para a promoção do acesso à moradia legal nos casos em que a população autopromoveu sua moradia ocupando irregularmente os imóveis. O processo de regularização deve ocorrer em áreas onde não exista impedimento intransponível, seja de ordem social (integridade física dos habitantes) ou ambiental (riscos ao meio ambiente).

Nessa toada, o Código Florestal, em seus arts. 64¹⁹² e 65, admite a possibilidade de regularização de núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, por meio da aprovação de projeto na forma da lei específica. Esse projeto deve incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior, a partir da adoção das medidas nele estabelecidas.

A promoção da regularização fundiária em assentamentos precários impõe uma série de ações urbanísticas e jurídicas, já que seu objetivo é legalizar a permanência dos moradores que vivem em desconformidade com a lei acolhendo os padrões urbanísticos específicos adotados pela população nas ocupações, garantindo também a sua sustentabilidade.¹⁹³

¹⁹¹ SANTIAGO, 2011, p. 624.

¹⁹² “Art. 64. [...] § 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos: I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II - especificação dos sistemas de saneamento básico; III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água.” (BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 5 mar. 2022).

¹⁹³ MELO, 2010, p. 200.

A normatização específica a que se refere o Código trata-se da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017¹⁹⁴, que dispõe de modo detalhado sobre os procedimentos para a regularização rural e urbana. Quanto à primeira modalidade, prevista no Título I, a norma traz alterações em dispositivos da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993¹⁹⁵, a qual cuida de forma pormenorizada das questões atinentes à regularização para fins de reforma agrária. Em relação à modalidade urbana, estabelecida no Título II, a lei a denomina de “Reurb” e o art. 9º expõe que o conteúdo deste instituto é o conjunto de “[...] medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”¹⁹⁶.

A “Reurb”, por sua vez, divide-se em duas espécies, conforme o art. 13¹⁹⁷: a de Interesse Social (Reurb-S), categoria aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal e a de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se enquadre na hipótese anterior.

Cabe registrar que possuem legitimação para requerer a regularização urbana o Ministério Público, a Defensoria Pública, os entes políticos, as entidades da Administração Direta e Indireta, bem como os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores e os pretensos beneficiários por meio de representantes adequados estabelecidos no art. 14¹⁹⁸. Trata-se de uma previsão ampla e, conforme expôs o ministro

¹⁹⁴ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 27 mar. 2022.

¹⁹⁵ BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 31, p. 1997-2003, 15 fev. 1993. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/02/1993&jornal=1&pagina=1>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁹⁶ BRASIL, 2017/[2021], *op. cit.*, não paginado.

¹⁹⁷ BRASIL, *loc. cit.*

¹⁹⁸ BRASIL, *loc. cit.*

Herman Benjamin no julgamento do REsp 1.782.692/PB¹⁹⁹, representa uma modalidade de regularização administrativa coletiva manejada pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre núcleo urbano informal, não sendo aplicável, por essa razão, para ocupações individuais isoladas.

Ressalte-se que no bojo do art. 15²⁰⁰ da referida legislação são previstos diversos institutos jurídicos voltados à concretização da regularização fundiária, como a legitimação fundiária e a legitimação de posse; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a concessão do direito real de uso; a concessão de uso especial para fins de moradia; e a desapropriação. Contudo, como salientam Santin e Comiran, o diploma normativo deu ênfase apenas a procedimentos formais, visto que não cuidou a contento de outros aspectos importantes para garantir uma moradia adequada, como aqueles relacionados às condições ambientais e à adequada oferta de serviços básicos, como saúde e saneamento, bem assim não previu instrumentos para a participação da população no procedimento.²⁰¹

Por essa razão, entende-se que a regularização fundiária deve ser interpretada de forma sistêmica, em conjunto com a Constituição e os ditames do Estatuto da Cidade, para fins de adequar as moradias aos padrões de habitabilidade almejados. Barbosa descreve os objetivos essenciais de uma regularização fundiária bem conduzida:

A regularização fundiária busca, portanto, conferir aos moradores a segurança jurídica no que diz respeito à utilização do espaço para fins de moradia; a adequação das moradias aos padrões de habitabilidade; a promoção da urbanização da ocupação de acordo com os parâmetros estabelecidos de uso e ocupação do solo; a busca pela sustentabilidade ambiental e a busca pelo respeito à cultura e as especificidades do local. Dessa forma, o processo de regularização fundiária necessariamente deve contar com ampla participação popular.²⁰²

O Estatuto da Cidade, além de prever os instrumentos formais visando a possibilitar a regularização (art. 4º), estabelece como uma de suas diretrizes gerais a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente (art. 2º, VII) e conta com todo um Capítulo dedicado à gestão de democrática da cidade (Capítulo IV), que inclui debates, audiências e consultas públicas como mecanismos hábeis e eficazes para a construção de soluções aptas a atender os anseios dos grupos sociais envolvidos. Apresenta-se, pois, como uma legislação mais completa que deve servir com vetor para as demais existentes nessa seara.

¹⁹⁹ STJ, REsp 1.782.692/PB, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 13/08/2019, DJe 05/11/2019, p. 1.

²⁰⁰ BRASIL, 2017/[2021], *op. cit.*, não paginado.

²⁰¹ SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018, p. 1609-1610. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32734>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734/26014>. Acesso em: 2 abr. 2022.

²⁰² BARBOSA, 2021, p. 185.

Nada obstante as possibilidades de regularização previstas, há situações em que se verifica a inviabilidade fática de sua realização, haja vista as condições e restrições impostas nos dispositivos legais e que devem ser observadas com rigor pelo Estado, o que conduzirá à necessidade de retirada da população que se encontra na localidade. Nesses casos, questiona-se como o poder público deve manejar a remoção dessas pessoas.

O caminho adequado parece ser a desocupação, acompanhada da provisão de novas e mais unidades habitacionais (com condições dignas de moradia) que podem ser disponibilizadas através de programas de financiamento público e parceiras com a iniciativa privada. Tal medida deve vir acompanhada de programas de geração de emprego, a fim de propiciar que o segmento mais pobre da população, que é normalmente público-alvo dessas desocupações, possa se inserir no mercado, obter renda e assim evitar que um novo ciclo de ocupações irregulares se reinicie.

A importância de atuações públicas precisas é salutar a fim de evitar a ocorrência de despejos forçados. A proteção contra essas remoções encontra-se prevista no Comentário Geral n. 7²⁰³ sobre direito à moradia, elaborado Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que estabeleceu sua possibilidade apenas em casos extremos em que não seja possível manter as pessoas no local por absoluta ilegalidade ou grave risco à saúde e à vida, mas previu que ainda assim devem ser respeitados os direitos individuais de todos os envolvidos.²⁰⁴

A cautela quanto aos despejos forçados ganhou ainda mais ênfase nos últimos dois anos, após o início da pandemia ocasionada pelo coronavírus. Assim, no âmbito do direito interno, o Conselho Nacional de Justiça expediu a Recomendação n. 90, de 2 de março de 2021, que aconselha “[...] aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)”²⁰⁵.

²⁰³ UNITED NATIONS. **CESCR General Comment No. 7**: The right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions. Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights, 1997. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/05/General-Comment-7.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2022.

²⁰⁴ SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 113.

²⁰⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). **Diário da Justiça eletrônico do CNJ**, Brasília, DF, n. 53/2021, p. 2-3, 5 mar. 2021a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Também nesse contexto, houve o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828/DF²⁰⁶, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com pedido de medida liminar objetivando a suspensão das medidas judiciais ou extrajudiciais que pudessem resultar em despejos, desocupações, remoções ou reintegrações da posse, enquanto durasse a pandemia no Brasil.

A relatoria da ADPF ficou sob a responsabilidade do ministro Roberto Barroso. A liminar foi parcialmente deferida, constando da decisão breve contexto histórico acerca da crise sanitária no país, tendo registrado o relator ser inegável que muitas pessoas estariam inseridas em ambientes com condições precárias, agravadas pela necessidade de afastamento do trabalho em razão da obrigatoriedade do isolamento social. Ponderou que, diante desse cenário, a casa se tornaria um escudo importante contra o vírus, pois sem abrigo poderia haver um agravamento do cenário de insalubridade vivenciado.

Assim, o deferimento se fundamentou no fato de que haveria ameaça de lesão aos direitos fundamentais concernentes à moradia, à dignidade, à saúde e à vida humana, diante da situação extrema que não apenas o Brasil, mas todo o mundo estaria passando, o que justificaria a adoção de medidas também extremas para evitar o crescimento do número de desabrigados. O marco temporal adotado pelo ministro foi o dia 20 de março de 2020, que corresponde à data do Decreto Legislativo n. 6, de 2020²⁰⁷, diploma normativo que veio a reconhecer o estado de calamidade pública no País²⁰⁸.

²⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF** [petição inicial]. Relator: Min. Roberto Barroso, 2021c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 25 mar. 2022.

²⁰⁷ BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 55-C, p. 1, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=602&pagina=1&data=20/03/2020&totalArquivos=1>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁰⁸ “Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para: i) com relação a ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020); ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o ADPF 828 MC / DF Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e iii) com relação ao despejo liminar: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório.” (STF, ADPF 828 MC/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 03/06/2021, DJe 07/06/2021, p. 7-8).

Porém, não foram acatados todos os pedidos do requerente, tendo sido asseverado que a suspensão das remoções não poderia alcançar locais que naturalmente estivessem suscetíveis de deslizamentos de grandes impactos, inundações bruscas, ou quaisquer outros fenômenos advindos da natureza ou oriundos de força maior. Para esses casos, orientou que deveriam ser observadas as diretrizes da Lei n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010²⁰⁹.

Ademais, decidiu-se que, uma vez verificado que um ente da Federação editou lei específica sobre a suspensão das remoções coletivas, a decisão da ADPF ficaria prejudicada, desde que o diploma normativo fosse compatível com a Constituição Federal de 1988. Por fim, o relator afirmou que a decisão não poderia impedir o poder público de atuar através de medidas de combate ao crime organizado, desde que a retirada das pessoas fosse medida essencialmente necessária. A última decisão proferida na ADPF prorrogou a liminar até o dia 30 de junho do ano de 2022.²¹⁰

Voltando às situações ordinárias – que não se inserem no contexto da pandemia – nas quais se verifica a necessidade de retirada da população e em que o poder público não adota o caminho mencionado como adequado, emerge a possibilidade da judicialização da questão. Nesses casos, o Poder Judiciário será chamado a se manifestar sobre o conflito e deverá decidir que interesses deverão prevalecer em situações que envolvem conflitos socioambientais, se o interesse da população que reside na localidade (direito à moradia) ou o interesse da coletividade na manutenção do equilíbrio ambiental (direito ao meio ambiente), cabendo ainda avaliar a possibilidade de conciliação de ambos no caso concreto.

3.2 A colisão de direitos fundamentais e os critérios para a resolução dos conflitos socioambientais

Desde 1824, os direitos e garantias fundamentais estão expressamente previstos nas Constituições brasileiras. Apesar da previsão expressa, é possível afirmar que a partir

²⁰⁹ “Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.” (BRASIL. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010**. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12340compilado.htm. Acesso em: 6 abr. 2022).

²¹⁰ STF, ADPF 828 TPI-segunda-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 07/04/2022, DJe 26/05/2022 p. 1.

da Constituição de 1988 eles ganharam um patamar superior em termos de normatividade, visto que essa Carta estabeleceu, em seu art. 5º, § 1º²¹¹, que as suas normas definidoras teriam aplicação imediata. Esses direitos tratam de prerrogativas que cuidam das necessidades mais básicas dos indivíduos e dos grupos humanos, expressando diferentes valores sociais, típicos de uma sociedade plural. Em razão disso, apresentam-se marcados pelo relativismo e pela possibilidade de colisão, sendo necessários métodos próprios para sua devida solução.

3.2.1 O princípio da proporcionalidade e a técnica da ponderação

Os direitos fundamentais são normas de alto grau hierárquico que tem por escopo garantir a salvaguarda e o bem estar do ser humano, assim como visam a legitimar a atuação do Estado. São dotadas de caráter principiológico e as formas de sua proteção e promoção em uma ordem estatal permitem identificar o grau de democracia nela existente.²¹²

O caráter principiológico desses direitos decorre da estrutura quase sempre abstrata dos enunciados, dependendo o grau de sua aplicabilidade das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. A respeito da colisão de direitos fundamentais e da natureza principiológica, assevera Barroso: “[...] em rigor, a estrutura normativa e o modo de aplicação dos direitos fundamentais se equiparam aos princípios. Assim, direitos que convivem em harmonia no seu relato abstrato podem produzir antinomias no seu exercício”²¹³.

Dessa forma, direitos fundamentais podem ser restringidos se seu exercício puder ameaçar outros valores constitucionais que estejam sendo ponderados no caso, visto que não há, no ordenamento brasileiro, direitos ou garantias dotadas de caráter absoluto, como já decidido pelo STF em diversas oportunidades²¹⁴.

Apesar da possibilidade de restrição, é certo que qualquer limitação deve passar por rigoroso exame constitucional e estar devidamente justificada diante da existência

²¹¹ BRASIL, 1988/[2022], não paginado.

²¹² “Os direitos fundamentais podem ser definidos como normas constitucionais de caráter principiológico, que visam proteger diretamente a dignidade humana nas suas diferentes manifestações e objetivam legitimar a atuação do poder jurídico estatal e dos particulares” (LOPES, Ana Maria D’Ávila. *Proteção constitucional dos direitos fundamentais culturais das minorias sob a perspectiva do multiculturalismo. Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 45, n. 177, p. 19-29, jan./mar. 2008, p. 24. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/160330>. Acesso em: 28 mar. 2022”.

²¹³ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 316.

²¹⁴ “[...] mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas.” (STF, MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 16/09/1999, DJ 12/05/2000, p. 89).

de interesses mais relevantes a serem protegidos. Assim, o princípio da proporcionalidade se destaca como importante vetor de interpretação, sendo considerado instrumento essencial para aferição da legitimidade dos atos que restringem direitos fundamentais.

A ideia da proporcionalidade como princípio se consagrou inicialmente na jurisprudência germânica, a partir de sua reiterada utilização pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão (TCF), irradiando-se para os países da Europa por meio da inserção em seus sistemas constitucionais, como norma expressa ou implícita.²¹⁵ No Brasil, esse princípio não se encontra expressamente previsto no ordenamento pátrio, mas como expõe Rodrigues, “[...] razões inexistem para se lhe negar vigência, [...] podendo ser inferido de outros que lhe são afins”²¹⁶, tendo sido albergado pela doutrina e pela jurisprudência brasileira, sendo considerado postulado constitucional implícito.

A partir da sua utilização, propõe-se encontrar a melhor solução para o conflito apresentado, o que se pretende alcançar seguindo um método de aplicação sequencial de seus três subprincípios, que são a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.²¹⁷ No que se refere à adequação, esse subprincípio orienta que o meio escolhido pelo intérprete deve ser adequado ao fim almejado, ou seja, deve ser apto para atingir a finalidade pretendida, tratando-se de aplicação concreta do princípio da conformidade.

Com relação à necessidade, tal subprincípio aponta que, dentre os meios adequados, o interprete deve buscar o mais eficaz para cumprir o objetivo – não podendo ser excessivo (princípio de proibição de excesso) ou insuficiente (vedação da tutela insuficiente), porque só deve se utilizar o estritamente necessário para atingir o fim desejado. Rodrigues enfatiza nesse sentido que: “O subprincípio da necessidade ou exigibilidade cobra a utilização de determinado meio que se mostre o melhor, a fim de evitar ao máximo excessivos ou desnecessários prejuízos”²¹⁸.

Quanto à proporcionalidade em sentido estrito, o interprete deve avaliar se o meio adequado e necessário escolhido, caso aplicado, não gerará um dano irreparável ao direito

²¹⁵ NAIME, Fabrícia Lelis. **O conflito entre o direito fundamental à moradia e o direito fundamental ao meio ambiente**: análise de decisões judiciais. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável) – Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2016, p. 66. Disponível em: http://posgraduacao.domhelder.edu.br/editor/assets/arquivos_dissertacoesdefendidas/14aeb2b4344c410ae3b2420e89ac5f3e.pdf. Acesso em: 27 mar. 2022.

²¹⁶ RODRIGUES, Nilce Cunha. O princípio da proporcionalidade e os direitos fundamentais à propriedade e ao meio ambiente. In: MATIAS, João Luís Nogueira (coord.). **Neoconstitucionalismo e direitos fundamentais**. João São Paulo: Atlas, 2009, p. 234.

²¹⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris, 2005, p. 113.

²¹⁸ RODRIGUES, *op. cit.*, p. 234.

fundamental a ser afastado naquele conflito específico. Para que essa avaliação seja realizada de forma coerente, é recomendável a utilização da técnica da ponderação. Referida técnica busca, a partir do caso concreto, avaliar os fatores da realidade em disputa, atribuindo pesos aos valores sociais para, por meio da argumentação jurídica, alcançar aquele que deve prevalecer no caso concreto.

Na aplicação do processo de ponderação de normas, o intérprete deve promover concessões recíprocas, procurando preservar o máximo possível de cada um dos interesses em disputa e em seguida realizar a escolha do direito que irá prevalecer, por satisfazer mais adequadamente a vontade constitucional. Sarmiento salienta que a aplicação de tal método

[...] caracteriza-se pela sua preocupação com a análise do caso concreto em que eclodiu o conflito, pois as variáveis fáticas presentes no problema enfrentado afiguram-se determinantes para a atribuição do “peso” específico para cada princípio em confronto, sendo, por consequência, essenciais à definição do resultado da ponderação.²¹⁹

Vale pontuar que, segundo Marmelstein, a ponderação abrange duas etapas: na primeira delas, deve-se buscar a conciliação dos interesses, por meio do princípio da concordância prática ou harmonização, e, não sendo esta possível, deve-se partir para o sopesamento dos valores e interesses em questão.²²⁰ Assim, impõe-se inicialmente ao intérprete do direito o dever de buscar, por meio de decisões criativas e em atenção ao princípio da unidade da Constituição, a construção de uma solução que consiga preservar os dois direitos fundamentais em conflito, harmonizando-os, de modo que ambos sejam aplicáveis ao caso, não necessitando afastar por completo um deles.

O princípio da concordância prática de acordo com o Tribunal Constitucional alemão, “determina que nenhuma das posições jurídicas conflitantes será favorecida ou afirmada em sua plenitude, mas que todas elas, o quanto possível, serão reciprocamente poupadas e compensadas”. Trata-se, portanto, de uma tentativa de equilibrar (ou balancear) os valores conflitantes, de modo que todos eles sejam preservados pelo menos em alguma medida na solução adotada.²²¹

Um caso conhecido de aplicação da concordância prática foi o denominado “caso Lebach” do Tribunal Constitucional Federal Alemão, em que estavam em conflito os direitos de liberdade de expressão e de acesso à informação *versus* o direito à privacidade, e teve início a partir do anúncio feito por uma rede de televisão de que apresentaria o documentário *O assassinato de soldados em Lebach*, expondo o nome e a imagem de um indivíduo que

²¹⁹ SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 23.

²²⁰ MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 392.

²²¹ MARMELSTEIN, *loc. cit.*

estava prestes a sair do presídio, depois de cumprir pena por ter colaborado no crime em questão.²²²

Em tal situação, o TCF alemão decidiu no sentido de aplicar o princípio da concordância prática, concluindo que seria possível a transmissão do documentário, com a condição de que não aparecesse o nome ou a imagem do autor.²²³ Logo, por meio dessa decisão, os dois direitos fundamentais foram preservados no caso concreto. Dada a importância dessa preservação, Ávila fala no dever do intérprete de harmonizar os valores de modo que eles sejam protegidos ao máximo.²²⁴ Entretanto, não sendo ela viável, deve ser buscado o sopesamento, em que o intérprete escolherá qual valor deve prevalecer e qual deve ceder, o que implicará o sacrifício de um deles no caso concreto.

Alexy apresenta o sopesamento como técnica de solução de conflitos entre direitos fundamentais que visa a trazer ferramentas para garantir racionalidade ao processo de sua resolução. Para o autor, o sopesamento viabiliza, por meio de mecanismos lógicos de aferição, a verificação dos princípios que deverão ter prevalência no caso, fazendo com que, à medida que um direito não seja satisfeito, garanta-se uma proporcional satisfação do outro direito em conflito. Em suas palavras:

Segundo a lei do sopesamento, a medida permitida de não-satisfação ou de afetação de um princípio depende do grau de importância da satisfação do outro. Na própria definição de conceito de princípio, com a cláusula “dentro das possibilidades jurídicas”, aquilo que é exigido por um princípio foi inserido em uma relação com aquilo que é exigido pelo princípio colidente.²²⁵

Apesar da análise racionalizada sugerida por Alexy, existem críticas a essa técnica por considerar que, se não for utilizada com parcimônia e equilíbrio, ela pode em algumas situações ser permissiva ao arbítrio do julgador e, assim, gerar uma atuação judicial excessiva. Em razão disso, Barroso e Barcellos são enfáticos em fazer ressalvas ao seu uso, afirmando que “A existência de ponderação não é um convite para o exercício indiscriminado de ativismo judicial. O controle de legitimidade das decisões obtidas mediante ponderação tem sido feito através do exame da argumentação desenvolvida”²²⁶. Por esse motivo, deve ser

²²² ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 99-100.

²²³ MARMELSTEIN, 2018, p. 392.

²²⁴ ÁVILA, 2005, p. 96.

²²⁵ ALEXY, *op. cit.*, p. 167.

²²⁶ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 25-65, 2003, p. 43. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_25.pdf. Acesso em: 5 abr. 2022.

buscada a devida racionalidade no processo de solução dos conflitos, a partir da construção de argumentos sólidos a serem desenvolvidos em cada caso.

3.2.2 Conflito real ou aparente: em busca da preservação dos direitos fundamentais em litígio

O direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à moradia são direitos fundamentais expressamente albergados pela Constituição Federal pátria, conforme exposto alhures. Nos casos de conflitos que envolvem os dois direitos mencionados, evidenciam-se, de forma simultânea e inseparável, os direitos individuais homogêneos dos moradores e, de outro lado, os interesses de índole difusa, que pertencem à coletividade.

Matias destaca, relativamente a essa espécie de contenda, que “A questão é complexa, sendo que devem ser ponderados os interesses em disputa, a fim de seja eleito o resultado de melhor impacto para toda a sociedade”²²⁷. Apesar da complexidade das citadas demandas, há doutrinadores que defendem que o conflito entre esses direitos é em verdade apenas aparente, uma vez que o direito à moradia necessariamente tem que ser exercido sem o sacrifício da natureza.

Nesse sentido, Santiago pondera que edificar nas áreas consideradas de preservação permanente caracteriza-se como ato ilícito, não apenas em razão da proteção ao meio ambiente, mas também em virtude da necessidade de salvaguardar a dignidade das próprias pessoas, que não devem ser expostas a riscos de inundações e a outros riscos inerentes à natureza desses locais. Aponta, nesse sentido, que “[...] a opção política representa uma opção da sociedade, o que demonstra que o conflito é aparente, porque não se verifica entre direitos, e sim entre ato ilícito e direito”²²⁸.

De fato, todos os direitos fundamentais pressupõem, para seu adequado exercício, um ecossistema saudável e equilibrado, havendo constante interação entre esses direitos e o meio ambiente, haja vista que este se relaciona com todos os aspectos da vida humana. Melo discorre também sobre o assunto, reforçando a ponderação de que o direito à moradia está diretamente ligado à preservação ambiental, pois morar adequadamente pressupõe a ideia de conservação do meio ambiente, motivo pelo qual não existiria antagonismo entre os interesses.²²⁹

²²⁷ MATIAS, 2013, p. 87.

²²⁸ SANTIAGO, 2011, p. 625.

²²⁹ MELO, 2010, p. 55.

Por outro lado, como já referido em momento anterior, os direitos fundamentais expressam diferentes valores, próprios de uma sociedade plural, de forma que na prática colisões surgirão e a partir delas lides importantes irão emergir e demandarão meios e instrumentos adequados para sua resolução. Nos dizeres de Marmelstein, “As normas constitucionais são potencialmente contraditórias, já que refletem uma diversidade ideológica típica de qualquer Estado Democrático de Direito”²³⁰.

Nesses casos, o Poder Judiciário será provocado, mediante instrumentos de tutela coletiva, para se manifestar e apresentar solução às situações de divergência, quando elas não forem resolvidas administrativamente. Precisar, então, o julgador atuar com sensibilidade diante de tão relevantes questões, devendo estar atento tanto às leis vigentes e aplicáveis ao caso quanto às mutações da sociedade, para assim harmonizar e ponderar os direitos, na busca de permitir melhor qualidade de vida aos indivíduos e às comunidades envolvidas e também com vistas a preservar os bens ambientais para as presentes e futuras gerações.

Com o escopo de melhor entender como o Judiciário no Brasil tem se manifestado diante dessa modalidade de colisão, objetiva-se na próxima subseção estudar a jurisprudência do STJ, a mais importante Corte infraconstitucional brasileira, na busca de compreender se o direito ao meio ambiente equilibrado tem sido considerado um limite válido ao exercício regular do direito à moradia, à luz da teoria dos direitos fundamentais, do princípio da proporcionalidade e da técnica da ponderação.

3.3 A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça nos casos de ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental

A escolha pela pesquisa jurisprudencial no âmbito do STJ foi feita por se tratar de Tribunal Superior que busca uniformizar a interpretação da lei federal no País e que tem se destacado pelas orientações progressistas proferidas em seus precedentes ambientais. Benjamin afirma, nesse sentido, que é possível encontrar no âmbito da Corte Superior:

[...] julgados dotados de articulação teórica original e sofisticada, o que põe o STJ na linha de frente da jurisprudência ambiental mais progressista, técnica e numerosa do mundo. Não apenas mera constatação numérica, contudo, tal resultado reflète a grande sensibilidade social e o amplo saber jurídico dos Ministros de hoje e de ontem.²³¹

²³⁰ MARMELSTEIN, 2018, p. 373.

²³¹ BENJAMIN, Antonio Herman. Apresentação. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, ano 27, n. 239, p. 21-22, jul./set. 2015, p. 21. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/RevSTJ/article/viewFile/5340/5464>. Acesso em: 28 mar. 2022.

Desta feita, pretende-se fazer uma análise dos julgados que tratam do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em cotejo com direito à moradia em áreas objeto de proteção ambiental, a fim de perquirir como o referido Tribunal Superior tem se posicionado em matéria de colisão entre esses direitos.

Em pesquisa ao *site* do STJ, utilizando os termos “meio ambiente” e “moradia” de forma concomitante, na data de 5 de janeiro de 2022, vinte acórdãos foram encontrados, englobando julgados proferidos desde a criação do Tribunal em 1988. Buscar-se-á fazer um breve histórico do trâmite das principais lides, de forma a permitir uma visão abrangente acerca dos tipos de conflito que tem emergido com maior frequência no Poder Judiciário pátrio envolvendo a temática e verificar como as instâncias inferiores e a Corte Superior tem se pronunciado nesses casos.

3.3.1 Análise dos principais julgados que tratam do direito à moradia em áreas de proteção ambiental

Com relação aos vinte acórdãos encontrados, optou-se por fazer uma análise pormenorizada de sete deles, por abordarem de forma específica o conflito que se pretende estudar nessa dissertação.

Observa-se, portanto, que treze acórdãos não adentram no tema que interessa de maneira direta ao trabalho, pois uma parte trata de questões relacionadas a aspectos meramente processuais das lides, como o REsp 1.209.633/RS²³² e o AgRg no AREsp 293.545/SP²³³, que versam sobre a legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses individuais homogêneos; o REsp 1.795.788/RS²³⁴, que cuida da competência dos órgãos ambientais para aplicação de auto de infração; bem como o AgRg nos EDcl no REsp 1.186.995/SP²³⁵, que versa sobre a possibilidade jurídica do pedido formulado pelo MP e determina o retorno dos autos à origem para reexame do caso.

Dois outros processos encontrados com os termos pesquisados não tiveram o mérito analisado pelo STJ: o REsp 1.731.097/RJ²³⁶, cuja matéria não foi apreciada em razão

²³² STJ, REsp 1.209.633/RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, j. 14/04/2015, DJe 04/05/2015, p. 1.

²³³ STJ, AgRg no AREsp 293.545/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, j. 07/09/2018, DJe 17/08/2018, p. 1.

²³⁴ STJ, REsp 1.795.788, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 06/09/2019, DJe 28/11/2019, p. 1.

²³⁵ STJ, AgRg nos EDcl no REsp 1.186.995/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, j. 02/12/2014, DJe 10/12/2014, p. 1.

²³⁶ STJ, REsp 1.731.097/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, j. 11/12/2018, DJe 17/12/2018, p. 1.

de óbice imposto pela Súmula 126²³⁷ do STJ, assim como o REsp 1.666.027/SP²³⁸, não analisado pela impossibilidade de reexame dos elementos de prova dos autos, conforme estabelece a Súmula 7 do STJ²³⁹. Foram identificados ainda quatro *Habeas Corpus* (HC) que, por cuidarem de matéria criminal, também não interessam ao presente trabalho: HC 349.965/SP²⁴⁰, HC 124.820/DF²⁴¹, HC 49.607/SP²⁴² e HC 29.570/PA²⁴³.

O REsp 1.722.551/RO²⁴⁴, também identificado a partir dos termos referidos, não será objeto de análise mais detalhada visto que o relator entendeu que não haveria discussão efetiva sobre o direito à moradia, pois o imóvel estaria desocupado e à venda, assim como o REsp 1.730.402/RJ²⁴⁵. Por fim, no AgInt nos EDcl no REsp 1.633.829/SE²⁴⁶, o Recurso Especial não foi conhecido, pois a questão foi decidida na origem com base no art. 23, VI e IX, da Constituição Federal, assentando-se que não poderia tal fundamento ser revisto em sede de recurso especial, sob pena de usurpação da competência do STF.

Com relação aos setes julgados escolhidos para a pesquisa pormenorizada que será feita a seguir, relevante observar que todos os pedidos originários no âmbito da primeira instância foram veiculados por meio de ação civil pública, evidenciando a importância do tema da tutela coletiva que foi tratado no capítulo anterior. Como pontua Machado:

A ação civil pública pode realmente trazer a melhoria e a restauração dos bens e interesses defendidos, dependendo, contudo, sua eficácia, além da sensibilidade dos juízes e do dinamismo dos promotores dos promotores e das associações, do espectro das ações propostas.²⁴⁷

Portanto, se as ações forem propostas de maneira coordenada pelos seus legitimados, será possível encontrar nas ações civis públicas uma das formas mais notáveis de presença social do Poder Judiciário.

²³⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 126**. É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário. Brasília, DF: STJ, 1995. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=126&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²³⁸ STJ, REsp 1.666.027/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 19/10/2017, DJe 01/02/2018, p. 1.

²³⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 7**. A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial. Brasília, DF: STJ, 1990b. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=7&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁴⁰ STJ, HC 349.965/SP, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, j. 07/06/2016, DJe 13/06/2016, p. 1.

²⁴¹ STJ, HC 124.820/DF, Rel. Min. Celso Limongi, Sexta Turma, j. 05/05/2011, DJe 22/08/2011, p. 1.

²⁴² STJ, HC 49.607/SP, Rel. Min. Gilson Dipp, Quinta Turma, j. 29/06/2006, DJe 21/08/2006, p. 1.

²⁴³ STJ, HC 29.570/PA, Rel. Min. Paulo Medina, Sexta Turma, j. 16/12/2003, DJe 16/02/2004, p. 1.

²⁴⁴ STJ, REsp 1.722.551/RO, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 14/05/2019, DJe 29/05/2019, p. 1.

²⁴⁵ STJ, REsp 1.730.402/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 07/06/2018, DJe 12/03/2019, p. 1.

²⁴⁶ STJ, AgInt nos EDcl no REsp 1.633.829/SE, Rel. Min. Mauro Campbell, Segunda Turma, j. 07/08/2018, DJe 17/08/2018, p. 1.

²⁴⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 458.

3.3.1.1 REsp 403.190/SP²⁴⁸: o caso do reservatório Billings

O REsp 403.190/SP origina-se de uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual de São Paulo (MPSP) em desfavor de um particular que alienou lotes construídos em uma área de preservação permanente. Essas construções comprometeram trechos da Mata Atlântica e parte dos recursos hídricos da represa Billings, reservatório que abastece grande parte da cidade de São Paulo. Também figurou no polo passivo o Município de São Bernardo do Campo, por não ter realizado seu dever de fiscalização, sendo o objetivo do pleito ministerial a reparação dos danos ambientais.

Ainda no início do processo, uma decisão judicial foi proferida no sentido de determinar a paralisação das obras que estavam ocorrendo no local, mas a determinação não foi atendida e a empresa responsável deu continuidade às construções, mantendo-se inerte o Município no seu ofício fiscalizatório. O particular apresentou defesa no sentido de que não teria conhecimento acerca da existência de área de preservação no local, tendo sido comprovado durante o trâmite processual que, antes de dar início às edificações, ele não teria buscado qualquer autorização ou licença perante os órgãos competentes.

O juiz de primeiro grau entendeu pela improcedência do pedido, uma vez que já havia sido consolidada a ocupação do local, ou seja, para o magistrado era impossível voltar ao *status quo ante*, aplicando ao caso a teoria do fato consumado. Inconformado, o MPSP interpôs recurso de apelação. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) entendeu pelo provimento do pleito ministerial e asseverou que o particular alienante dos lotes não poderia se valer da tese de desconhecimento utilizada, condenando-o à recuperação integral do meio ambiente. Entendeu ainda que o Município deveria ser responsabilizado por sua omissão, com a adoção das medidas necessárias à restauração ambiental.

Ambos os réus interpuseram recurso especial. No STJ, a relatoria do caso ficou a cargo do ministro João Otávio de Noronha, que entendeu, quanto à insurgência do particular, que não havia base para sustentar a inexistência de responsabilidade civil, visto que a conduta de negociar lotes inseridos em área de preservação ambiental gerou danos ao meio ambiente, que foram devidamente comprovados no caso concreto. Quanto à alegação por ele trazida de que apenas estava exercitando seu direito de propriedade, entendeu-se que este direito não é absoluto e deve exercido em conformidade com os ditames de proteção ambiental.

²⁴⁸ STJ, REsp 403.190/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, j. 27/06/2006, DJ 14/08/2006, p. 1.

Quanto ao recurso do Município, que tinha com um dos fundamentos o fato de que a perícia teria indicado que a restauração ao *status quo ante* seria inviável, pontuou o relator que a exordial era clara ao pedir a completa restauração ambiental do local e que, ainda que a perícia tenha indicado a inviabilidade de recuperação total, haveria possibilidade de reparação parcial, devendo ser mantida a condenação. Assinalou também que a destruição ambiental promovida no objeto da lide gerou consequências inegáveis, citando como exemplos o assoreamento e a destruição da Mata Atlântica.

Ademais, ponderou que a Represa Billings socorre milhares de cidadãos e sua violação põe em risco grande parte da coletividade do Estado de São Paulo, de forma que apesar de existirem famílias carentes nos loteamentos, esse fato não deve ser suficiente para afastar a tutela ministerial que busca reparar e proteger o meio ambiente. O reservatório ambiental beneficia quantidade incalculável de pessoas, o que deve ser levado em consideração quando da ponderação de valores.

Concluiu, por fim, que no conflito entre o interesse público e o particular, aquele deveria prevalecer em detrimento deste quando não fosse possível a conciliação de ambos, uma vez que a preservação ambiental, a médio e longo prazo, beneficiaria um número maior de pessoas do que aquelas que vivem nas áreas de preservação²⁴⁹. A Segunda Turma, no dia 9 de julho de 2007, julgou pelo improvimento dos recursos apresentados pelos recorrentes.

Com o objetivo de verificar a atual situação das moradias existentes no entorno do Reservatório, realizou-se pesquisa que identificou a existência de um importante documentário produzido pelo grupo “Periferia em Movimento”, que aborda, como informado em seu título, “[...] as contradições entre o direito à moradia e a preservação ambiental que geram insegurança para quem vive em áreas irregulares do Extremo Sul de São Paulo”²⁵⁰. Foi possível observar que no ano de 2009 as famílias começaram a ser retiradas de suas casas e foi iniciada a construção do Parque Linear Cantinho do Céu, que deveria ser tornar um espaço de convívio e lazer depois que as obras de drenagem, contenção e redes de esgoto estivessem concluídas.

²⁴⁹ “Não se trata tão-somente de restauração de matas em prejuízo de famílias carentes de recursos financeiros, que, provavelmente deixaram-se enganar pelos idealizadores de loteamentos irregulares na ânsia de obterem moradias mais dignas, mas de preservação de reservatório de abastecimento urbano, que beneficia um número muito maior de pessoas do que as residentes na área de preservação. No conflito entre o interesse público e o particular há de prevalecer aquele em detrimento deste quando impossível a conciliação de ambos.” (STJ, REsp 403.190/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, j. 27/06/2006, DJ 14/08/2006, p. 259).

²⁵⁰ BORGES, Thiago. Reservatório de tensões: o documentário. **Periferia em Movimento**, São Paulo, 18 jul. 2018. Disponível em: <http://periferiaemmovimento.com.br/reservatorio-de-tensoes-o-documentario/>. Acesso em: 27 mar. 2022.

As obras, entretanto, não avançaram e a maior parte do entorno da Reserva continua atualmente abandonada pelo poder público. Muitas famílias receberam indenizações em valores variáveis de R\$ 5 mil a R\$ 50 mil e acabaram se mudando para casas nas proximidades, em lugares igualmente frágeis do ponto de vista ambiental. Outras famílias ainda recebem aluguel social na quantia aproximada de R\$ 400, enquanto esperam a entrega de um conjunto habitacional a ser construído em bairro próximo e há também pessoas se recusam a sair da localidade independente de contrapartida do Estado, pois alegam que nela vivem há mais de 30 anos, tendo construído naquele espaço toda a sua história de vida.

Sabe-se que a moradia não é importante tão somente pelo lugar físico em que construída, mas também pelas relações interpessoais, afetivas e profissionais que se desenvolvem na comunidade, de forma que as soluções encaminhadas devem, na medida das possibilidades, levar esses fatores em consideração. Portanto, apesar da grande relevância do julgado, observa-se que na prática ele não tem encontrado real cumprimento, visto que o impacto ambiental continua se expandindo e a ausência de serviços públicos básicos, como saúde, educação e transporte ainda é uma realidade do local.

Faltam ações do Estado mais efetivas para que as obras possam ter continuidade e para que as famílias sejam devidamente realocadas. No documentário citado, umas das moradoras afirma que não existiu diálogo prévio, tendo havido apenas a imposição de prazo a fim de que todos se retirassem do local, e menciona também que não foram explicadas a contento as razões que justificariam as medidas de desocupação. Assim, observa-se uma comunidade carente de diálogo e de conversas mais claras com os representantes dos poderes públicos. Essa temática será melhor abordada no próximo capítulo desse trabalho e representa um de seus escopos, que é demonstrar a importância do método dialogal na resolução de conflitos dessa natureza.

3.3.1.2 REsp 1.013.153/RS²⁵¹: o caso da ocupação às margens da rodovia federal próxima à área do Parque Estadual Delta do Jacuí

O REsp 1.013.153/RS origina-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Rio Grande do Sul (MPRS) com o escopo de regularizar a situação de famílias que viviam à margem da Rodovia Federal BR 290, tendo a ação sido proposta em desfavor do Município de Porto Alegre e do Estado do Rio Grande do Sul. O pleito do

²⁵¹ STJ, REsp 1.013.153/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 28/10/2008, DJe 30/06/2010, p. 1.

Ministério Público se pautava nos seguintes pedidos: retirada dos seiscentos moradores do local, demolição das moradias irregulares e reassentamento dessas pessoas. O *Parquet* fundamentou o requerimento nos direitos ao meio ambiente equilibrado e à moradia digna e asseverou que a obrigação deveria recair sobre os réus de forma solidária.

Os réus preliminarmente alegaram que o Ministério Público não teria legitimidade ativa para propor causas que visam a defender os direitos individuais homogêneos e que não existiria interesse de agir em relação aos dois entes federativos demandados, pois o objeto da lide estaria situado em uma Rodovia Federal, devendo ainda ser reconhecida a incompetência da Justiça Estadual por essa razão. O Ministério Público contra-argumentou que, conforme o microsistema processual de defesa dos interesses coletivos e com base na sua função constitucional elencada no art. 127 da CF/88, teria legitimidade ativa para atuar no feito. Ainda, que o simples fato dos imóveis estarem em uma Rodovia Federal não afastaria a legitimidade do Município e do Estado.

Em sede de primeiro grau, prosperou o pleito formulado pelo Ministério Público. Irresignado, o Município de Porto Alegre interpôs Apelação perante o Tribunal de Justiça que, de forma unânime, rejeitou o recurso interposto, acolhendo o conjunto argumentativo do *Parquet*. O relator afirmou que conforme o art. 30, VIII, da CF/88 é competência do Município controlar o uso, parcelamento e solo urbano, de forma que se houve o assentamento irregular das casas é porque o Município não cumpriu sua missão constitucional e, portanto, deu causa ao objeto da lide.

O Município recorreu novamente por meio de Recurso Especial perante o STJ. O recurso ficou sob a relatoria do ministro Herman Benjamin. Analisando a tese da ilegitimidade ativa, o relator frisou que o art. 81, parágrafo único, c/c os arts. 82, I, e 117, do CDC, conferem legitimidade ao Ministério Público para pleitear em favor de direitos individuais homogêneos. Além disso, considerou de grande relevância social a ação promovida pelo MPRS, uma vez que pautada no direito à moradia e na proteção à ordem ambiental, social e urbanística.

Ainda, afirmou que a base do direito urbanístico²⁵² procura garantir uma vida digna à pessoa humana e a situação dos moradores da presente causa seria insalubre,

²⁵² “No Direito Urbanístico, sobretudo quanto à garantia do direito à moradia digna, afloraram, simultânea e inseparavelmente, direitos e interesses individuais homogêneos (= dos sem-teto ou moradores de favelas, cortiços e barracos) e outros de índole difusa (= da coletividade, que também é negativamente afetada, nos planos ético e material da qualidade de vida, pela existência de guetos de agressão permanente à cidadania urbanística e ao meio ambiente).” (STJ, REsp 1.013.153/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 28/10/2008, DJe 30/06/2010, p. 1).

imprópria e insegura. Assim, seria necessário o reassentamento dessa coletividade para que seja assegurado o bem-estar de todos os envolvidos. Negou-se, portanto, provimento ao recurso no dia 21/09/2010 e determinou-se a obrigação do Estado e do Município de realizarem o reassentamento, através das políticas públicas a cada um cabíveis.

Nesse caso, além da proteção dos interesses individuais homogêneos dos habitantes da ocupação irregular, ponderou-se que remoção das construções ilícitas favorece a sociedade como um todo, pois a “[...] retirada dos barracos e casas edificadas às margens de rodovia federal (ou em qualquer outro local considerado ambientalmente impróprio, insalubre ou inseguro) representa um benefício de natureza difusa”²⁵³ em favor da coletividade e do meio ambiente.

Sendo assim, a solução adotada pelo juízo de primeiro grau e que foi confirmada pelas instâncias superiores buscou conciliar os interesses sociais e ambientais, com a determinação de demolição das moradias e reassentamento dos moradores em outro local. Sarlet e Fensterseifer ressaltam, acerca do posicionamento do STJ, que:

Não é de hoje, por sinal, que o STJ tem sido exemplar nas decisões que tratam da proteção ambiental, de modo a sempre considerar tal variável, o que não significa que em todos os casos deverá prevalecer a proteção ambiental, por força na necessária consideração das circunstâncias e dos bens jurídico-constitucionais envolvidos.²⁵⁴

Com o fito de verificar a atual situação das moradias existentes no entorno dessa localidade, consultou-se o portal eletrônico da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do Estado do Rio Grande do Sul, a partir do qual se observou que o Plano de Manejo dos recursos naturais do Parque Estadual Delta do Jacuí foi concluído e homologado em 27 de outubro de 2014, entretanto, quanto à situação da regularização das ocupações, ainda consta o *status* de “não regularizado”.

Sobre a importância desse ecossistema, no referido sítio eletrônico, podem ser encontradas informações sobre a diversidade de benefícios que ele garante à população e à conservação ambiental:

Além de garantir a continuidade dos benefícios para a população da região, seja do ponto de vista histórico, cultural ou de serviços ambientais (tais como: regulação térmica, manutenção da qualidade do ar e da água para abastecimento), os ambientes protegidos no Parque são relevantes para a conservação da flora e fauna, incluindo

²⁵³ STJ, REsp 1.013.153/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 28/10/2008, DJe 30/06/2010, p. 1.

²⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Comentário doutrinário [acerca do conflito entre o interesse público e o particular]. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, ano 27, n. 239, p. 149-154, jul./set. 2015, p. 151. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RevSTJ/article/viewFile/5340/5464>. Acesso em: 28 mar. 2022.

espécies raras, endêmicas e ameaçadas e representam oportunidades de lazer, recreação, educação e pesquisa científica.²⁵⁵

Identificou-se ainda trabalho publicado no dia 4 de junho de 2021, intitulado *Revitalização urbana e habitação social, ilhas habitadas no Delta do Jacuí*, em que Prodorutti ressalta a crescente ocupação histórica da região, que começou com os índios, negros e escravos e atualmente se dá com a presença de famílias de pescadores de baixa renda, que se encontram vivendo em situação precária, devido ao abandono e descaso do poder público.²⁵⁶

Expõe que é necessário um projeto de revitalização para o local, em que sejam criados novos espaços para que os pescadores tenham melhores condições de trabalho, com incentivo para o comércio na região e a atração de turistas, bem como a retirada das famílias para que sejam alocadas em programas de habitação social, evidenciando que na prática os comandos judiciais ainda não foram devidamente efetivados pela Administração Pública.

3.3.1.3 REsp 1.223.092/SC²⁵⁷: o caso da Praia de Taquaras em Balneário Camboriú/SC

Trata-se de recurso especial decorrente de ação ajuizada pela Associação dos Amigos de Taquaras, localizada em Balneário Camboriú, no estado de Santa Catarina, objetivando a condenação do réu a pagar indenização e a recuperar os danos causados por desrespeito ao meio ambiente (patrimônio público federal localizado em região marítima). A parte autora embasou seus pedidos em um estudo ambiental que demonstrava que a Praia de Taquaras (área ambiental que se buscava tutelar com a lide) seria de extrema relevância, uma vez que constituída de restingas fixadoras de dunas, sendo por esse motivo área de preservação permanente.

O processo foi ajuizado em desfavor de um particular, proprietário de um restaurante situado no local. O réu, na oportunidade de defesa, alegou que possuía licenciamento ambiental para o imóvel objeto da lide, portanto, não poderia responder por eventuais danos. Defendeu-se ainda alegando que há mais de vinte e cinco anos a área vem

²⁵⁵ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Parque Estadual Delta do Jacuí**. Porto Alegre: Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura, 2014. Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/parque-estadual-delta-do-jacui>. Acesso em: 13 abr. 2022.

²⁵⁶ PRODORUTTI, Tainã Luiz. **Revitalização urbana e habitação social, ilhas habitadas no Delta do Jacuí**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade La Salle, Canoas, 2021. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/revitalização-urbana-e-habitação-social-ilhas-delta-do-prodorutti>. Acesso em: 13 abr. 2022.

²⁵⁷ STJ, REsp 1.223.092/SC, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, j. 06/12/2012, DJe 04/02/2013, p. 1.

sendo degradada por outros moradores do local e deduziu, por fim, que estaria acobertado pelo direito à moradia, pois seria através daquele empreendimento que obtinha o sustento da sua família.

O Ministério Público Federal, na qualidade de fiscal da lei, manifestou-se no sentido de que o pedido deveria ser julgado procedente, com a consequente demolição da construção levantada. Quanto à alegação do réu que aduziu ter licenciamento ambiental, o MPF demonstrou que o demandando havia obtido um alvará expedido pelo Município, contudo, alegou que esse ato administrativo seria de duvidosa legalidade, pois à época o requerido era Secretário da municipalidade. O juízo *a quo*, em sentença, entendeu pela improcedência do pedido. Fundamentou seu entendimento na ocorrência da prescrição, ressaltando que o direito à proteção ambiental não seria absoluto nem imprescritível. Afirmou ainda que não seria produtivo condenar um proprietário que há tempos fomentava o comércio na região, porquanto havia notícias de outros imóveis em situação igualmente irregular.

A promovente, irredimida, recorreu ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região. O Tribunal, por unanimidade, julgou pela procedência do recurso. Entendeu-se que a concessão de licenciamento ambiental foi indevida e que o direito à moradia não merecia guarida no caso, visto que o imóvel objeto da lide era utilizado para fins comerciais. Não haveria, portanto, justificativa para se flexibilizar a proteção ambiental, uma vez que não se tratava de hipossuficiente nem mesmo haveria habitação assentada no local.

Quanto à alegação de que existiriam outros particulares causando danos ambientais, o Tribunal entendeu que não seria possível usar esse argumento em favor do réu, pois o cuidado com o meio ambiente é um dever de todos, e a degradação ocasionada por um não poderia justificar a deterioração causada pelos demais. Assim, o direito ambiental deve atuar através da corresponsabilidade, que vai além da noção de responsabilidade individual, com a finalidade de promover o devido cuidado com o ecossistema, cabendo ao Poder Judiciário incentivar a ética ambiental.

Ressaltou que o dano ambiental é imprescritível e utilizou os princípios da precaução, da razoabilidade e da função social da propriedade como fundamentos do julgado, fazendo um breve apontamento histórico das dimensões dos direitos fundamentais, com ênfase na terceira dimensão, que elenca o meio ambiente como direito fundamental. Ponderou ainda que o art. 225 da Constituição Federal não é apenas princípio interpretativo, pelo contrário, possui autoaplicabilidade e deve ser imediatamente respeitado. Por todos os argumentos fáticos e jurídicos mencionados, foi dado provimento ao recurso. Inconformado, o particular recorreu ao STJ.

No STJ, a relatoria foi do ministro Castro Meira, que acolheu todos os fundamentos do TRF da 4ª Região, ratificando que o dano ambiental é imprescritível e que, “[...] após minuciosa ponderação dos princípios e postulados constitucionais abrangidos na lide – direito à moradia e ao meio ambiente, função social da propriedade e precaução”²⁵⁸, o meio ambiente deveria ter prevalência, tendo o processo transitado em julgado dia 4 de abril de 2013²⁵⁹.

Observa-se, assim, que o particular tentou utilizar como defesa o argumento do direito à moradia, ao afirmar que a manutenção e o sustento da sua casa e da família dependeriam dos rendimentos auferidos do empreendimento. Entretanto, foi afastada qualquer possibilidade de flexibilização nesse caso, haja vista se tratar de comércio e não de lugar utilizado para habitação, de modo que a proteção ambiental deveria se sobrepor ao princípio da livre iniciativa.

Ainda em sua defesa, o proprietário alegou que há mais de duas décadas a área vinha sendo degradada e ocupada pela população local, entendendo que haveria direito à permanência da situação então existente em razão do fato consumado. É certo que a vida em sociedade revela a necessidade de se garantir a segurança das relações dos indivíduos entre si e com o Estado, de modo que a estabilização das situações pelo transcurso do tempo é importante, pois solidifica as relações jurídicas construídas.

Sobre o caso em comento e as implicações do princípio da segurança jurídica, Passos assevera que este é: “[...] princípio constitucional estrutural dos direitos fundamentais e as incontroláveis consequências sociais do impacto demolitório em escala exponencial, nessas situações, são fator determinante da justificativa judicial”²⁶⁰. No âmbito do direito ambiental, os conflitos que suscitam a aplicação da teoria do fato consumado possuem forte relação com o direito de propriedade, sendo possível constatar que as noções de direito adquirido e de segurança jurídica estão intimamente ligadas à necessidade de proteção do patrimônio material individual.

²⁵⁸ STJ, REsp 1.223.092/SC, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, j. 06/12/2012, DJe 04/02/2013, p. 1.

²⁵⁹ “2. O aresto impugnado perfilha o mesmo entendimento desta Corte, o qual considera que as infrações ao meio ambiente são de caráter continuado e que as ações de pretensão de cessação de danos ambientais é imprescritível. Precedentes. 3. O Tribunal a quo entendeu razoável a demolição do imóvel situado na Praia de Taquaras com base em dispositivos da Constituição da República – arts. 216, 225 e 170, incisos III e VI, [...]” (STJ, REsp 1.223.092/SC, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, j. 06/12/2012, DJe 04/02/2013, p. 1).

²⁶⁰ PASSOS, Lidia Helena Ferreira da Costa. Comentário doutrinário [acerca da prescrição]. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, ano 27, n. 239, p. 265-270, jul./set. 2015, p. 265. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RevSTJ/article/viewFile/5340/5464>. Acesso em: 28 mar. 2022.

Nesse contexto, tem-se que o direito moderno construiu-se a partir da ideia de estabilidade e do direito de propriedade, consoante assevera Frederico A. Castillo Blanco: “*Así, finalidad del Estado y seguridad se identifican en las concepciones filosóficas y jurídicas apremiando a la organización política a mantener unas condiciones de certeza en la actuación estatal que permitan su normal desenvolvimiento*”²⁶¹. Na pós-modernidade, em que ganharam evidência os direitos e interesses difusos e com a superação do liberalismo clássico, a ideia de segurança jurídica cede espaço a outras visões, uma vez que os bens ambientais pertencem a todos e há a obrigação estatal de promover o bem estar da coletividade, bem como o dever de todos quanto à salvaguarda do meio-ambiente.

O bem estar coletivo deve, assim, ser buscado a partir de condutas que preconizem o interesse público e o respeito às leis vigentes, sobretudo no que se refere à legislação protetiva do meio ambiente e das áreas classificadas como de preservação ambiental. Nessa toada, evidencia-se o acerto da decisão em comento, pois o argumento da segurança jurídica deve ser utilizado com bastante cautela pelo Poder Judiciário, sobretudo na seara ambiental, em que a aplicação do fato consumado pode produzir danos irreparáveis aos bens ambientais fundamentais e intergeracionais.

3.3.1.4 AgRg nos EDcl no REsp 1.186.995/SP²⁶²: a cláusula da reserva do possível e os custos econômicos para a reparação do meio ambiente

Trata-se de recurso decorrente de uma ação civil pública ajuizada na origem pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) em desfavor do Município de São Paulo. O MPSP ajuizou a ação a fim de garantir a proteção do meio ambiente e a recomposição dos danos causados pelas ocupações irregulares em região de encosta, bem como para tutelar os direitos individuais homogêneos das pessoas que estavam vivendo nessa área, correndo sério risco de vida em razão da iminência de desabamento. Alegou que o Município foi inerte no seu dever de fiscalização e requereu medidas para contenção da encosta, limpeza dos córregos da região e a retirada das pessoas ali residentes.

O Município defendeu-se argumentando que o problema detinha proporções grandiosas e que seria muito alto o custo para reparar o meio ambiente e realocar as

²⁶¹ CASTILLO BLANCO, Frederico A. **La protección de confianza en el derecho administrativo**. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 61.

²⁶² STJ, AgRg nos EDcl no REsp 1.186.995/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, j. 02/12/2014, DJe 10/12/2014, p. 1.

comunidades da região, pleiteando a aplicação da cláusula da reserva do possível, bem como o reconhecimento de que o pedido não seria juridicamente impossível, visto que a Administração Pública teria liberdade em suas decisões, com base na discricionariedade administrativa. Além disso, pontuou que o Ministério Público não seria parte legítima para defender direitos difusos e individuais homogêneos concomitantemente.

A sentença reconheceu o mérito em favor da parte autora e o Município recorreu ao TJSP, o qual entendeu que a grandiosidade do problema não era um argumento hábil para afastar a responsabilidade pelos danos que a omissão do Município gerou para o meio ambiente e conseqüentemente para as famílias que viviam na área de proteção ambiental. Além disso, asseverou o TJSP que a discricionariedade administrativa deve obedecer aos limites impostos pela legislação ambiental e não pode ser usada como fundamento para justificar os deveres administrativos que não foram cumpridos. Afastou-se ainda o argumento da ilegitimidade ativa do Ministério Público, porquanto a atribuição para defender direitos difusos e individuais homogêneos foi dada ao *Parquet* pela própria Constituição.

Irresignado com o acórdão, o Município interpôs Recurso Especial alegando novamente a ilegitimidade das partes e a ofensa à separação dos Poderes, bem como sustentou a necessidade de denúncia à lide dos invasores, porquanto eles seriam os culpados pelo ocorrido, e, por fim, apontou a inexatidão na sentença que determinou a realização de obras a fim de evitar desabamentos. No âmbito do STJ, o ministro relator Benedito Gonçalves ratificou em seu voto que o Ministério Público é parte legítima para defender interesses difusos e individuais homogêneos tendo em vista o art. 1º da Lei de Ação Civil Pública e o art. 127 da CF/88.

Afirmou ainda que, conforme já delineado pelo juízo *a quo*, o Município agiu com desídia quanto à sua obrigação de fiscalizar e por tal razão possui responsabilidade para reparar os danos causados pela omissão relevante. A respeito da responsabilização por conduta omissiva do poder público, pontuou-se que a atuação em padrões inferiores que os desejáveis caracteriza omissão relevante, na linha do que expõem Belchior e Matias: “Definido o dever do Estado de proteger ao meio ambiente, assim como o seu exato conteúdo, não se pode exigir menos do que a utilização de todos os meios jurídicos disponíveis para o bom cumprimento de sua missão constitucional”²⁶³.

²⁶³ BELCHIOR, Germana Parente Neiva; MATIAS, João Luis Nogueira. Comentário doutrinário [acerca dos deveres do Estado]. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, ano 27, n. 239, p. 548-555, jul./set. 2015, p. 554. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RevSTJ/article/viewFile/5340/5464>. Acesso em: 28 mar. 2022.

Ademais, entendeu-se no caso que o pedido seria juridicamente possível e que o argumento dos custos excessivos não poderia ser usado em favor da municipalidade. Foram opostos embargos de declaração, que restaram rejeitados e o Município interpôs agravo regimental. Os debates que se seguiram foram de ordem processual e a Primeira Turma decidiu pelo carecimento do direito do recorrente, tendo o processo transitado em julgado no dia 2 de dezembro de 2014²⁶⁴.

Conforme visto, o STJ decidiu no sentido de que eventuais custos elevados para a municipalidade não poderiam ser utilizados como argumento em favor do fato consumado e em detrimento da proteção ambiental.

Segundo Marchesan, o julgado foi adequado, pois as decisões que são focadas na perspectiva econômica “[...] não se atêm na ilicitude da conduta, muito menos nos danos causados aos sistemas ecológicos. Simplesmente se prendem aos custos excessivos para reverter a situação ou aos benefícios econômicos advindos da situação danosa”²⁶⁵. Portanto, não há como considerar o aspecto econômico como mais importante do que os danos causados aos sistemas ecológicos.

Ainda no que se refere à questão dos custos, o Município apresentou argumento fundado na cláusula da reserva do possível. De fato, a implementação das políticas que abrangem direitos fundamentais demanda a realização de prestações que dependem de recursos suficientes para sua execução. Liberati expõe a esse respeito que:

[...] ao Estado somente poderia ser exigida a execução dos direitos sociais, se tivesse efetiva capacidade financeira para isso. Todavia, não é o Estado que fixa o montante de recursos disponíveis para a concretização das ações. Tal dever compete ao legislador, que ajusta o orçamento pretendido pelo Estado.²⁶⁶

Por outro lado, há autores, como Paulo Afonso Carmona, que defendem que não deve o Judiciário acolher a reserva do possível em detrimento do mínimo existencial (ou social), sobretudo quando o caso envolver o direito à moradia e famílias que estejam vivendo em situação precária:

²⁶⁴ “4. O Ministério Público do Estado de São Paulo ostenta legitimidade ativa. Nesse sentido, convém assinalar que ação civil pública foi ajuizada com duas vertentes, quais sejam: (i) a proteção do meio ambiente e a recomposição do dano causado pela ocupação irregular e (ii) a tutela de direitos individuais homogêneos daquele grupo de pessoas que estão vivendo em área de encosta, correndo com sério risco de vida. Portanto, conclui-se que o objeto da ação civil pública, além da questão ambiental em si, pretende resguardar direitos indisponíveis, como, v.g., o direito à moradia e à própria vida. [...]. 6. Agravo regimental não provido.” (STJ, AgRg nos EDcl no REsp 1.186.995/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, j. 02/12/2014, DJe 10/12/2014, p. 1).

²⁶⁵ MARCHESAN, 2019, p. 349.

²⁶⁶ LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 120.

[...] o magistrado deverá condenar o Poder Público a fornecer, em um prazo razoável, uma moradia digna para aludida família ou em casos assemelhados. O magistrado deve, sim, fazer uma análise minuciosa no orçamento público municipal (ou distrital) e indicar de qual rubrica sairá o recurso necessário. Se, justificamente [*sic*], o orçamento não for suficiente, passará a análise [*sic*] do orçamento estadual ou federal, nessa ordem.²⁶⁷

Haja vista a importância de se observar a separação dos Poderes e a discricionariedade administrativa, dentro de parâmetros legais e razoáveis, tais assuntos serão abordados de maneira mais aprofundada ao longo do próximo capítulo, quando se discorrerá sobre a questão do ativismo judicial e a legitimidade do Poder Judiciário na implementação fática de direitos fundamentais.

3.3.1.5 REsp 1.782.692/PB²⁶⁸: o problema do adensamento populacional em áreas de preservação permanente pertencentes ao distrito de Acaú/PB

Trata-se, na origem, de ação civil pública promovida pelo IBAMA requerendo a imediata demolição de imóveis que foram construídos em área de Manguezal, no distrito de Acaú/PB, sob o fundamento de se tratarem de ocupações irregulares em área de preservação permanente. A ação tramitou na Justiça Federal, e a Defensoria Pública da União (DPU), responsável pela defesa dos moradores, argumentou a impossibilidade de retirada das pessoas em razão do adensamento populacional existente na área.

O juízo *a quo* julgou parcialmente procedente o pedido para determinar que os particulares teriam que se abster de fazer novas intervenções nas propriedades construídas, contudo poderiam continuar habitando o espaço, determinado ainda que o Município deveria promover fiscalizações na referida área de preservação permanente. As duas partes, insatisfeitas, recorreram da sentença. O IBAMA alegou, na fase recursal, que o direito à moradia não seria absoluto e a DPU, por seu turno, afirmou que a área já estava totalmente urbanizada e que impedir novas intervenções a fim de promover reformas nas casas não seria razoável, pois isso causaria a deterioração dos bens em um longo prazo.

O relator da apelação no âmbito do TRF 5ª Região, ao julgar o caso, destacou em seu voto que, apesar do laudo pericial ter concluído que os imóveis estariam inseridos em área de preservação permanente, as imagens obtidas pelo recurso Google Earth teriam

²⁶⁷ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 5, n. esp., p. 265-289, 2015, p. 287. DOI: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v5i2.3075>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3075/pdf>. Acesso em: 6 abr. 2022.

²⁶⁸ STJ, REsp 1.782.692/PB, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 13/08/2019, DJe 05/11/2019, p. 1.

demonstrado que a demolição dos onze imóveis não seria suficiente para promover a recuperação ambiental necessária.

Considerou ainda que o poder público local tinha promovido melhorias públicas na localidade, dentre elas a construção de unidades básicas de saúde, de colônia de pescadores, além de ter realizado cobranças de IPTU, de modo que os moradores da região ficaram convencidos que os imóveis estavam regularizados. Assim, entendeu que o risco e o dano ambiental na área de preservação permanente de Acaú não seriam suficientes para justificar a demolição das propriedades construídas em seu entorno.

Destacou que outras medidas menos drásticas seriam capazes de proteger o meio ambiente, tais como a instalação de fossas sépticas e a coleta seletiva de resíduos sólidos. Quanto aos argumentos sustentados pela Defensoria Pública, entendeu o relator que a sentença deveria ser mantida, uma vez que não se proibiu a reforma para fins de reparos urgentes, mas apenas novas construções ou a ampliação dos imóveis. A Quarta Turma seguiu as considerações do relator e negou provimento às apelações de ambas as partes.

O IBAMA interpôs recurso especial perante o STJ e o julgamento ficou sob a relatoria do ministro Herman Benjamin, que entendeu pela procedência dos pedidos da autarquia. Inicialmente discorreu sobre as disposições do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), expondo que o legislador presumiu como valor absoluto a imprescindibilidade ambiental das APPs. Ponderou que a regra geral é a não supressão das áreas de preservação permanente, salvo nas hipóteses previstas no art. 8º²⁶⁹, e ressaltou que “Encontrar-se a área destituída de vegetação nativa ou inteiramente ocupada com construções ou atividades proibidas não retira dela o elemento legal congênito de preservação permanente”²⁷⁰.

Assim, em vez de permitir o direito de usar, ficar e explorar a APP, deve-se impor o dever *propter rem* de sair, demolir e recuperar, com as devidas indenizações pelo dano ambiental causado. O ministro destacou ainda que as APPs possuem valor ambiental-urbanístico, contribuem para o desenvolvimento ecológico-sustentável e que a não edificação dessas áreas decorre da necessidade de se proteger bens caros à população em geral, como

²⁶⁹ “Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.” (BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 5 mar. 2022).

²⁷⁰ STJ, REsp 1.782.692/PB, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 13/08/2019, DJe 05/11/2019, p. 2.

saúde, segurança, patrimônio e o bem-estar das pessoas, além de auxiliar a preservação dos recursos ecológicos essenciais.

Asseverou também a relevância de se tutelar os mananciais de água doce, tendo em vista as acentuadas crises de recursos hídricos, não apenas no Nordeste, mas em todo o País. No que se refere ao direito à moradia, o ministro destacou que ele possui valor fundamental, mas não absoluto, podendo ser limitado por outros valores, como o direito ao meio ambiente equilibrado. Em seus dizeres:

Sábios e civilizados seremos verdadeiramente reputados no dia em que o desrespeito à blindagem legal das Áreas de Preservação Permanente adquirir patamar de repulsa no povo, similar à provocada pela edificação, residencial ou não, em terrenos ocupados por bens públicos icônicos nacionais – como a Praça dos Três Poderes, em Brasília; o Parque do Ibirapuera, em São Paulo e o Aterro do Flamengo, no Rio de Janeiro.²⁷¹

Destacou ainda que não se pode tentar combater a miserabilidade social promovendo a miserabilidade ecológica, enfatizando que os recursos ambientais são escassos e finitos, enquanto que terrenos para habitação não faltariam, o que não existiria seria a vontade política necessária para o enfrentamento dos problemas. Quanto ao argumento da DPU acerca do adensamento populacional na área, enfatizou que não se trata de fundamento idôneo para afastar a incidência da tutela ambiental, pois entender nesse sentido significaria ratificar a tese de que quanto maior a poluição ou degradação, menor sua reprovabilidade social e legal. No dia 13/08/2019, a Segunda Turma de forma unânime acompanhou o voto do ministro relator.

Apesar da relevância das matérias discutidas no julgamento e das razoáveis ponderações trazidas pelo ministro Herman Benjamin, o caso ainda se encontra pendente de resolução, haja vista que houve a interposição de recurso extraordinário ao STF, o qual aguarda julgamento, evidenciando a longa duração das lides que envolvem questões socioambientais complexas, o que acaba por estender a situação danosa ao meio ambiente, assim como às pessoas envolvidas, que permanecem morando em locais impróprios a uma moradia adequada.

No próximo capítulo, como já aventado, serão abordadas formas alternativas de tratamentos desses conflitos, que pretendem, a partir da construção de consensos, alcançar resoluções que propiciem uma menor necessidade de manejo de recursos para os Tribunais e, assim, possibilitem o cumprimento mais célere e adequado dos comandos judiciais.

²⁷¹ STJ, REsp 1.782.692/PB, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 13/08/2019, DJe 05/11/2019, p. 4.

3.3.1.6 AREsp 1.579.543/SP²⁷²: loteamento clandestino e a (im)possibilidade de regularização fundiária

O Agravo em Recurso Especial 1.579.543/SP origina-se de uma ação civil pública ajuizada pelo Município de Mogi das Cruzes com a finalidade de obrigar os promovidos a adequarem as suas edificações e a regularizarem o loteamento clandestino onde foram construídas. Ainda na fase postulatória fora deferida a participação do Ministério Público no polo ativo, que ratificou os pedidos formulados. O Juízo *a quo* prolatou sentença favorável aos requerimentos iniciais, determinando que os promovidos deveriam cessar de imediato quaisquer vendas de lote, empreendimentos, obras ou serviços que pudessem lesar o meio ambiente.

Ademais, impôs-se aos réus uma obrigação de fazer, que consistiu em promover a recuperação ambiental de toda a área degradada, o que implicaria desfazer o loteamento construído, através de projeto completo a ser produzido por profissionais habilitados. Da decisão judicial houve interposição de recurso pelos particulares. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou o provimento ao recurso. Contudo, consignou no acórdão que deveria ser aplicada a Lei n. 12.651/2012 para possibilitar a regularização fundiária, mesmo que a edificação tenha sido feita em área de preservação ambiental, tendo em vista o interesse social.

O Município opôs embargos de declaração com fundamento na necessidade de observância do princípio da adstrição, uma vez que a decisão do Tribunal que concedeu a possibilidade de regularização fundiária foi *extra petita e ex officio*. Acrescentou ainda que, consoante a Lei n. 11.977/2009, essa regularização dependeria de aprovação do Município, demandando prévio licenciamento ambiental. O Tribunal julgou improcedentes os embargos e o Município de Mogi das Cruzes, bem como o Ministério Público interpuseram Recurso Especial, o qual foi inadmitido. Em seguida, as mesmas partes interpuseram Agravo da decisão que inadmitiu o Recurso Especial, o qual foi encaminhado ao STJ.

No STJ, o feito foi distribuído para o ministro Herman Benjamin, que entendeu que a Corte de origem foi omissa em matérias importantes da causa e observou que não foi possível entender o alcance real da decisão, uma vez que o Tribunal negou o recurso dos particulares, mas concedeu o direito à regularização fundiária. Assim, determinou o retorno

²⁷² STJ, AREsp 1.579.543/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 18/02/2020, DJe 04/09/2020, p. 1.

dos autos para novo julgamento. O TJSP deverá, pois, explicar detidamente o alcance da decisão e se foi reconhecido o direito à regularização (ou apenas sua possibilidade, a ser analisada posteriormente pelo poder público municipal) e explicitar qual fundamento embasa a regularidade fundiária no caso.

É de se ressaltar que no julgado analisado anteriormente, REsp 1.782.692/PB, o ministro Herman Benjamin já havia pontuado, a respeito da regularização fundiária estabelecida na legislação de regência, que se trataria de regularização administrativa coletiva a ser conduzida pelo Poder Executivo, portanto, não judicial, o que corrobora a necessidade de melhor esclarecimento do alcance da decisão. Até a finalização do presente trabalho, os autos ainda não haviam sido julgados pelo Tribunal de origem.

3.3.1.7 REsp 1.539.056/MG²⁷³: condenação em dano moral coletivo em caso de alienação de terrenos em loteamento irregular a consumidores de baixa renda

Trata-se de recurso especial decorrente de uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) em desfavor de duas empresas privadas, requerendo a condenação por desobediência às normas de proteção ao consumidor (propaganda enganosa), o pagamento de indenização em decorrência de dano moral coletivo e a condenação das rés ao cumprimento de obrigação negativa,

[...] consistente na abstenção de proceder, por si ou através de qualquer pessoa jurídica, a qualquer loteamento ou parcelamento do solo sem prévia autorização do poder público municipal ou em desconformidade com o plano diretor de Betim ou Lei de uso e ocupação de solo, sob pena de multa diária.²⁷⁴

O *Parquet* alegou que os promovidos, no ano de 2002, haviam se aproveitado da situação de déficit habitacional e da desorganização da ocupação rural para induzir terceiros de boa-fé e de baixo poder aquisitivo a adquirir imóveis de determinado loteamento por eles construídos. Posteriormente, os adquirentes não conseguiram registrar os bens comprados, uma vez que o loteamento não havia sido aprovado pelo Município, tão pouco obedecia às exigências da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979²⁷⁵, que trata do uso e ocupação do solo urbano.

²⁷³ STJ, REsp 1.539.056/MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, j. 06/04/2021, DJe 18/05/2021, p. 1.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 4.

²⁷⁵ BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

O juízo de primeiro grau deferiu parcialmente os pedidos, condenando os réus a pagar indenização por dano moral individual, fixando o valor em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para cada um dos onze compradores apontados nos autos do processo. Contudo, entendeu ser não ser razoável a condenação por dano moral coletivo. Irresignado, o Ministério Público interpôs recurso perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG). O Tribunal ratificou os fundamentos da sentença e pontuou que

A vítima de um dano moral é necessariamente uma pessoa, pois não é compatível com o dano moral a idéia da “transindividualidade” [...]. É que o dano moral envolve, necessariamente, dor, sentimento, lesão psíquica, afetando a parte sensitiva do ser humano, como a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.²⁷⁶

O MPMG interpôs Recurso Especial, que ficou sob a relatoria do ministro Luís Felipe Salomão. Inicialmente, em seu voto, o ministro relator fez menção ao microsistema de tutela jurisdicional coletiva dos direitos, explanando que o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública formam o núcleo duro da defesa coletiva *latu sensu*.

Enfatizou que o dano moral transindividual, popularmente conhecido como “dano moral coletivo” possui como elementar a conduta antijurídica, que em um ato absolutamente injusto e irremediável, viola postulados éticos essenciais à sociedade, gerando assim o dever de reparação, que tem como finalidades: evitar que novas condutas que prejudiquem o seio social se repitam, sancionar o comportamento ilícito, e, por fim, recuperar em favor da sociedade os prejuízos causados pelo ofensor.

Observou que as instâncias ordinárias, apesar de reconhecerem a ilicitude das condutas dos réus, não acolheram o pedido de indenização por dano moral coletivo. Quanto à tutela ambiental, apontou que a Lei n. 6.766/1979 (Lei sobre o parcelamento do solo para fins urbanos) prevê no art. 50, inciso I, que é fato típico

[...] dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento de solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes ao Distrito Federal, Estados e Municípios.²⁷⁷

Assim, no seu entender, o dispositivo visa a tutelar o ordenamento urbanístico e a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é um valor ético-social consagrado pela Constituição Federal. Nesse diapasão, o ministro reconheceu que a desorganização

²⁷⁶ STJ, REsp 1.539.056/MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, j. 06/04/2021, DJe 18/05/2021, p. 5.

²⁷⁷ BRASIL, 1979/[2021], não paginado.

urbana propicia o surgimento de questões sociais desfavoráveis que promovem vulnerabilidade e desigualdade econômica

[...] tais quais, as moradias precárias da população de baixa renda, que, além de contar com espaço diminuto para as famílias numerosas, sofre, muitas vezes, com a falta de abastecimento de água potável e de um sistema de esgoto eficiente, entre outros serviços de saneamento básico.²⁷⁸

Por haver clara ofensa ao mínimo existencial da coletividade prejudicada pelo loteamento irregular, entendeu que a conduta configura lesão intolerável a valor caro a sociedade, gerando assim um dever de indenização por danos morais coletivos, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais). Para arbitrar o dano coletivo, aplicou o método bifásico para garantir o quantitativo adequado, considerando na primeira fase o interesse jurídico lesado e na segunda fase as circunstâncias do caso concreto.

A Quarta Turma deu provimento ao recurso especial nos termos do voto do relator e o processo transitou em julgado no dia 10/06/2021. A possibilidade de condenação em dano moral coletivo pelos danos causados ao meio ambiente é salutar em casos como o presente, pois, consoante expõe José Afonso da Silva: “[...] o loteamento clandestino constitui, ainda, uma das pragas mais daninhas ao urbanismo brasileiro. [...]. Tais loteamentos não são urbanificadores, mas especuladores inescrupulosos que carecem de corretivos drásticos”²⁷⁹.

Cumprido salientar que esse assunto, que abrange a possibilidade de dano moral coletivo, havia sido abordado no capítulo anterior deste trabalho, momento em que foram expostos pormenores acerca dessa espécie de dano e da sua admissibilidade pelo STJ, evidenciando a relevância do tema para a devida tutela ambiental.

3.3.2 A (in)efetividade das decisões judiciais e a necessidade de resolução eficaz dos litígios socioambientais

Após a análise dos acórdãos, foi possível concluir que importantes debates foram realizados pelos ministros e notáveis registros constaram dos votos dos relatores, tanto em defesa do meio ambiente, como em prol da alocação das pessoas e famílias em lugares com condições dignas de moradia. O Poder Judiciário no Brasil tem sido um importante meio de conscientização dos direitos sociais e do direito ao meio ambiente sadio e como expõem Matias e Mattei: “Tal constatação pode ser comprovada por inúmeras decisões dos Tribunais

²⁷⁸ STJ, REsp 1.539.056/MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, j. 06/04/2021, DJe 18/05/2021, p. 27.

²⁷⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 344.

brasileiros, especialmente do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que tem a competência de harmonizar a legislação federal”²⁸⁰.

Na maioria dos julgados, prevaleceu o entendimento no sentido da necessidade proteção ao meio ambiente, diante da constatação de que, quando se afasta o direito à moradia em um determinado caso concreto, o sacrifício não será definitivo, porque segue sendo possível construir em outro lugar, enquanto o dano ambiental não permite voltar ao *status quo ante*, de forma que admitir a continuidade da situação danosa envolve um sacrifício de cunho definitivo.

Por outro lado, foi possível notar que ainda existe uma considerável falta de efetividade em relação à maioria dos pronunciamentos judiciais, mesmo após seu trânsito em julgado, sobretudo nos casos que demandam a recuperação das áreas degradadas e o reassentamento das famílias que estão inseridas na região conflituosa. A resistência da população em se retirar da localidade e a falta de vontade política para enfrentar o problema do déficit habitacional são fatores que prolongam os danos ao meio ambiente e a situação precária de vida das pessoas envolvidas.

Verificou-se do histórico do trâmite dos processos, que a maior parte deles foi conduzida sem que houvesse espaço para diálogo com a comunidade afetada ou mesmo com os órgãos do poder público, estes que são os verdadeiros responsáveis pela efetivação das políticas públicas. Assim, os processos costumam se alongar, contando com uma infinidade de recursos interpostos e, mesmo após a conclusão da etapa de conhecimento, a fase de cumprimento do julgado encontra obstáculos que acabam inviabilizando uma solução mais célere e adequada do conflito.

Nos últimos anos, processos dessa natureza passaram a ser denominados de litígios de alta complexidade. Os processos considerados complexos, em regra, envolvem uma multiplicidade de pessoas afetadas, o direito a políticas públicas e órgãos públicos em situação de inércia. Nesses casos, o Poder Judiciário tem procurado ressignificar seu papel na busca da melhor solução para as questões, a partir da adoção de alternativas diferentes das comumente manejadas em processos individuais, com a valorização do diálogo, valendo-se do intercâmbio normativo com o sistema de tutela coletiva e buscando munir-se de instrumentos hermenêuticos adequados à proteção ambiental.

Nesse diapasão, objetiva-se no próximo capítulo apresentar o método dialógico como mecanismo para a resolução dos litígios socioambientais complexos, com ênfase para a

²⁸⁰ MATIAS; MATTEI, 2014, p. 232.

utilização de instrumentos processuais que garantam maior participação dos entes públicos e da população interessada, com o fito de obter uma solução mais equilibrada e consensual para situações que possuem significativo impacto ambiental e social.

4 O MODELO PROCESSUAL DIALÓGICO COMO MECANISMO PARA A RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS SOCIOAMBIENTAIS COMPLEXOS

O presente capítulo aborda os litígios de alta complexidade, fazendo uma análise das principais características dessa espécie de lide, especialmente dos conflitos que abordam questões socioambientais. As particularidades dessas contendas, que tratam, na maioria das vezes, de questões relacionadas à violação de direitos fundamentais, demandam a análise dos parâmetros e limites da atuação judicial na promoção dos direitos básicos dos cidadãos. Assim, será abordada a legitimidade do Poder Judiciário na implementação fática desses direitos frente ao princípio da separação dos Poderes.

Passa-se, logo em seguida, a uma análise do método dialogal, que valoriza a escuta ativa no contexto de um modelo cooperativo de processo, apresentando-o como mecanismo adequado para a resolução dos litígios complexos, visto que, a partir de audiências públicas e conciliatórias, pretende possibilitar a adequada participação da comunidade e a abertura do diálogo entre os entes públicos que participam da demanda.

Por meio do estudo de um caso concreto, a ação civil pública que trata da revitalização do Açude do Cedro, intenta-se verificar as características, na prática, de uma ação socioambiental complexa e entender os contornos e a importância da forma de condução dialógica do processo. Por fim, será apresentado como a adoção desse método pode contribuir para maior eficácia das decisões judiciais, permitindo, no contexto de um processo democrático, o controle social da execução das medidas na busca pela real pacificação do conflito.

4.1 Os conflitos socioambientais como litígios de alta complexidade

Os litígios de alta complexidade são aqueles compostos por uma multiplicidade de atores e pessoas interessadas, abordam problemas policêntricos que abrangem valores diversos de uma comunidade e geram efeitos processuais que podem potencialmente atingir um grande número de indivíduos. Sua condução necessita, em geral, da colaboração de órgãos públicos e da participação da população para que seja possível construir a solução adequada em busca do cumprimento satisfatório da tutela jurisdicional almejada.²⁸¹

²⁸¹ ERNANDORENA, Paulo Renato; SORIANO-SIERRA, Eduardo Juan. **A mediação na tutela coletiva apoiada pela gestão do conhecimento**: emancipação de *stakeholders* a partir do gerenciamento de conflitos socioambientais Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 39.

Tais litígios são veiculados no âmbito judicial por meio de ações coletivas, no contexto da chamada litigância de interesse público, e exigem soluções refletidas tanto por parte do Judiciário quanto dos representantes do poder público que participam do processo. Vitorelli escreve a respeito dos litígios e processos coletivos complexos, pontuando que os litígios coletivos são conflitos existentes na sociedade, que envolvem diversas pessoas componentes de um grupo, as quais estão relacionadas ao conflito como tal e não como um feixe de direitos individuais, pois existe entre elas uma perspectiva social comum.²⁸² Aduz que o processo coletivo, por sua vez, é:

[...] a técnica que o ordenamento jurídico coloca à disposição da sociedade para obter tutela dos direitos materiais violados no contexto de litígios coletivos. Esse processo se desenvolve por intermédio da atividade de um representante, que figura como parte, mas litiga em nome dos verdadeiros titulares do direito.²⁸³

Verifica-se, assim, que o processo coletivo foi desenvolvido por intermédio de técnicas representativas a partir das quais se possibilita que o legitimado pelo ordenamento jurídico para dar início e acompanhar ao processo não titularize necessariamente o direito material. O ajuizamento de demandas coletivas colabora para a economicidade da prestação jurisdicional, na medida em que inibe que múltiplos processos individuais sejam ajuizados, possibilitando maior qualidade aos julgamentos e menor risco de decisões conflitantes.

Afirma Vitorelli, quando trata da nova tipologia dos litígios transindividuais, que os litígios coletivos podem ser locais, globais ou irradiados, sendo os últimos considerados aqueles impactam vários grupos sociais de forma simultânea, mas nesse caso ressalta que não serão necessariamente estruturais, pois para serem assim classificados precisam envolver a reestruturação e o modo de funcionamento de instituições e organizações estatais.²⁸⁴

Assevera, então, que existe uma tendência de confusão em relação aos litígios coletivos irradiados e os litígios estruturais, devendo ser bem esclarecido que estes últimos são litígios coletivos “[...] decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente pública, mas, excepcionalmente, privada, opera. O funcionamento da estrutura é a causa do litígio e da sua alteração depende a solução”²⁸⁵. Portanto, todo litígio estrutural é também um litígio coletivo irradiado, porém este nem sempre será estrutural. Necessário, nesse contexto, fazer breve menção aos processos estruturais, demandas por meio das quais se intenta

²⁸² VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, n. 28, p. 333-369, out. 2018, p. 334.

²⁸³ *Ibid.*, p. 335.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 347.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 344.

reestruturar uma instituição cujo comportamento fomenta um litígio estrutural, a fim de compreender quando os litígios coletivos podem se enquadrar como estruturais.

Os registros históricos apontam que as ações estruturais tiveram origem nos Estados Unidos, aproximadamente na década de 1950, em decorrência do julgamento de casos relativos à discriminação racial nos sistemas de ensino público, no contexto do movimento dos direitos civis que intentava coibir práticas institucionalizadas de discriminação. Destacou-se nessa época o caso *Brown v. Board of Education*, no qual o Judiciário, utilizando as chamadas medidas estruturantes, enfrentou as organizações burocráticas por meio de um conjunto de ações voltadas a dar efetividade à decisão judicial, em um ambiente cultural ainda imbuído pelo racismo.²⁸⁶

Posteriormente, outras ações foram ajuizadas com o objetivo de corrigir falhas nas políticas públicas atinentes ao tratamento de pessoas portadoras de doenças psiquiátricas e também com o escopo de tratar os casos de violações sistemáticas de direitos individuais causadas por abusos de agentes policiais. A origem da concepção desse modelo processual está, portanto, intrinsecamente relacionada à implementação das decisões da jurisdição constitucional americana.²⁸⁷ O êxito no formato de tratamento dessas demandas permitiu sua disseminação para outros países, a exemplo do Canadá, da Índia, da África do Sul e da Colômbia.

No caso colombiano, as ações estruturais acabaram por possibilitar a criação de um novo instituto, que passou a ser denominado Estado de coisas inconstitucional²⁸⁸, o qual se configura quando existe um quadro de violação sistêmica de direitos fundamentais, provocado pela inércia das autoridades públicas, tornando necessárias mudanças estruturais da atuação do poder público com a finalidade de alterar a situação existente. Dantas explicita, no que se refere ao contexto colombiano, que dentre os temas enfrentados nessas ações estão:

[...] a violação massiva ao direito de petição dos segurados da Previdência Social pela não apreciação de requerimentos administrativos ou apresentação de respostas-padrão sem análise dos pedidos, lesões aos direitos à saúde, integridade física e psíquica, vida e dignidade dos detentos recolhidos em prisões superlotadas e

²⁸⁶ JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 77.

²⁸⁷ WEAVER, Russell L. The rise and decline of structural remedies. **San Diego Law Review**, San Diego, CA, v. 41, p. 1617-1632, 2004, p. 1622. Disponível em: <https://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2973&context=sdlr>. Acesso em: 23 mar. 2022.

²⁸⁸ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 1º set. 2015b. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>. Acesso em: 23 mar. 2022.

negação dos direitos à moradia, ao trabalho, saúde, alimentação e educação da população vítima de deslocamento forçado em virtude de conflitos armados.²⁸⁹

A Corte Constitucional da Colômbia é, por conseguinte, atualmente considerada um dos principais modelos de atuação em ações estruturais que buscam a proteção da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, cuja violação tenha sido ocasionada pelas deficiências das políticas públicas estatais.²⁹⁰ No Brasil, a inserção dessa temática é mais recente e ganhou ênfase com o ajuizamento da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347/DF, em 27 de maio de 2015²⁹¹, na qual se defende a existência de um Estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário nacional. Gradativamente, esse assunto tem atraído o interesse dos juristas e cresce no Judiciário brasileiro a quantidade de processos que visam a discutir questões relativas à violação de direitos fundamentais, conjugadas à situação de inércia estatal.

Com relação aos conflitos coletivos socioambientais, é possível identificá-los, dentro da nova tipologia apontada alhures, como litígios irradiados e complexos, pois comportam a possibilidade de múltiplas formas de resolução, entretanto, em regra, não se classificam como estruturais, pois não buscam a reestruturação de instituições, mas sim resolver a dinâmica social e ambiental daquela localidade. Sales e Oliveira enumeram nove elementos como componentes essenciais de um litígio dessa natureza: complexidade e interdependência; especificidade; continuidade e evolução; cenário; informação; incerteza científica e riscos; interesse público; interesses não representados; multiplicidade de atores e de âmbitos decisórios.²⁹²

²⁸⁹ DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 13. Disponível em: <https://www.btd.uerj.br:8443/handle/1/9815>. Acesso em: 12 jan. 2022.

²⁹⁰ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de Coisas Inconstitucional”**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015a, p. 134. Disponível em: <https://www.btd.uerj.br:8443/handle/1/9297>. Acesso em: 23 mar. 2022.

²⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347/DF** [petição inicial]. Relator: Min. Marco Aurélio, 27 de maio de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 29 mar. 2022.

²⁹² “Quanto aos elementos de definição do conflito socioambiental, enumeram-se: 1) complexidade e interdependência, pois múltiplos fatores (econômicos, sociais, políticos, urbanísticos, etc.) estão diretamente relacionados a esse tipo de conflito; 2) especificidade, pois cada conflito desta natureza é único, não se confundindo com outros já ocorridos; 3) continuidade e evolução, na medida em que não são estanques, evoluindo, positiva ou negativamente, com o tratamento que lhe for conferido; 4) cenário, significando que são conflitos que inter-relacionam ambientes; 5) informação, sempre exigível em maior escala em face do elemento complexidade; 6) incerteza científica e riscos, decorrente da indefinição técnica e dos riscos naturais e sociais ante a imprevisibilidade da consequência de cada ação; 7) interesse público, pois tais conflitos são de ordem pública já que o meio ambiente é patrimônio de todos, ou seja, público; 8) interesses não representados, por falta de grupos que o titularizem ou ainda por sua natureza intergeracional; 9) multiplicidade de atores e de âmbitos decisórios, pois vários atores atuam, às vezes, com sobreposição, e

Todas essas características fazem com que tais lides sejam marcadas por uma intensa conflituosidade, existindo uma zona de penumbra e incerteza quanto à resolução adequada da questão, distintamente das situações de conflitos individuais ou coletivos simples, em que a solução normalmente é mais evidente. Nesses casos, como salientam Rodrigues e Gismondi, a técnica processual deve ser repensada visto que essas contendas envolvem prestações múltiplas e a participação de inúmeros sujeitos e órgãos, fugindo à estruturação tradicional das obrigações processuais.²⁹³

Em um litígio tradicional, encontra-se uma estrutura bipolar, em que os dois polos possuem anseios antagônicos e geralmente bem definidos. Já em um processo complexo que envolve um conflito socioambiental é possível identificar, na maioria dos casos, quatro tipos de pessoas envolvidas: aquelas afetadas pelo impacto ambiental, as pessoas ou grupos cuja ação ou omissão foi responsável pelo impacto ambiental, os reguladores que tem o encargo de organizar a gestão dos bens ambientais e os iniciadores dos conflitos judiciais, que serão os legitimados ativos das ações e podem coincidir ou não com os primeiros.²⁹⁴

O alcance dos impactos ambientais não se trata apenas de uma questão técnica a ser analisada de forma objetiva, uma vez que há também fatores sociais, culturais e políticos envolvidos nesses processos, de forma que a gestão processual ambiental, por meio de uma abordagem interdisciplinar, mostra-se imprescindível diante das complexas questões que se colocam para resolução.

[...] os conflitos socioambientais são sempre, na verdade, estabelecidos sobre um dado território que concentra bens ambientais significativos para os diversos atores envolvidos em situações distintas de interesse na sua utilização. São, assim, conflitos de grupos humanos que reivindicam essas terras como seu território de moradia e vivência, portanto, os conflitos têm dimensões políticas, sociais e jurídicas.²⁹⁵

Zaneti Jr., nesse sentido, salienta a necessidade de um espaço de diálogo nos processos complexos, em que o juiz possa discutir com as partes até mesmo situações que poderia resolver de ofício, sanar questões processuais de maneira compartilhada,

ainda existem diversas instâncias de tomada de decisão (administrativa, judicial, política e social).” (SALES, Alessandro Wilckson Cabral; OLIVEIRA, Vladia Pinto Vidal de. A construção de consensos como instrumento eficaz de gestão de conflitos socioambientais. *Pensar*, Fortaleza, v. 22, n. 2, p. 443-454, maio/ago. 2017, p. 445. DOI: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2017.5626>. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/5626>. Acesso em: 26 abr. 2022).

²⁹³ RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismo de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 611.

²⁹⁴ ERNANDORENA; SORIANO-SIERRA, 2016, p. 40.

²⁹⁵ SALES; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 445.

prestigiando a oralidade para fins de decisão acerca do andamento do processo.²⁹⁶ Faz-se necessário, pois, um olhar diferenciado a esse tipo de contenda, haja vista que se almeja não apenas a resolução da lide tratada no processo, mas a efetiva cessação do conflito existente.

4.2 Parâmetros para a atuação judicial em litígios complexos

As demandas que tratam de conflitos de alta complexidade são levadas a juízo, em regra, por meio de ações civis públicas, instrumento processual posto à disposição do Ministério Público, dos entes públicos e de outros legitimados para levar, à apreciação do Poder Judiciário, requerimentos em prol da efetivação de direitos assegurados pela ordem constitucional.

É certo que quando as demandas sociais e ambientais se tornam também demandas jurídicas, emergem situações marcadas por intensa litigiosidade, como visto, demandando uma resposta eficaz do Judiciário, que deve ser se posicionar no âmbito dos limites constitucionais, com observância aos parâmetros delineados pelo sistema de freios e contrapesos que rege a relação entre os Poderes da República.

4.2.1 A legitimidade do Poder Judiciário na implementação fática de direitos fundamentais

No Brasil, aos Poderes Legislativo e Executivo é conferida primazia na efetivação de políticas públicas. Nos casos em que a atuação desses Poderes é deficitária ou até mesmo inexistente, as demandas costumam ser levadas ao Poder Judiciário. No âmbito da tutela coletiva judicial, o princípio da máxima efetividade do processo tem ganhado destaque, com ênfase para os Poderes instrutórios mais acentuados que têm sido conferidos ao juízo, no contexto do que vem sendo denominado de processo civil de interesse público.²⁹⁷

No âmbito desses Poderes, incluem-se a possibilidade de determinação da produção de provas de ofício, a flexibilização de procedimentos em prol do interesse comum das partes ou do interesse público, bem como a permissão de alterações subjetivas e objetivas da lide para fins de adequação à realidade fática verificada no curso do processo, na busca de propiciar a resolução efetiva do problema, conforme tem decidido o STJ em seus julgados.

²⁹⁶ ZANETI JR., Hermes. Ativismo da lei e da constituição na tutela coletiva brasileira: processos estruturais, processos complexos e litígios de difusão irradiada. *In*: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019, p. 408.

²⁹⁷ VITORELLI, 2018, p. 345.

Nessa toada, firmou-se no REsp 1.388.792/SE o entendimento, mencionado no segundo capítulo desta dissertação, no sentido de que “[...] a ilegitimidade ativa ou a irregularidade da representação processual não implica a extinção do processo coletivo”²⁹⁸. Compete, nesses casos, ao magistrado oportunizar o ingresso de outro colegitimado no polo ativo da demanda, evidenciado a importância da atuação judicial, que não deve simplesmente extinguir o processo, pois tal conduta poderia afastar a proteção aos bens discutidos.

Algumas inovações normativas trazidas pelo CPC, com vigência a partir de 2015, reforçaram uma abertura a essa flexibilidade na atuação judicial, a exemplo do art. 322, § 2º, o qual dispõe que “A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé”²⁹⁹, restando afastada a orientação de interpretação restritiva do pedido prevista na legislação anterior, e do art. 139, VI, que permite ao juiz alterar os prazos do processo e modificar a ordem de produção probatória, com a finalidade de adequá-la às particularidades do conflito e, assim, permitir maior efetividade à tutela do direito.

Na linha do que expõem Rodrigues e Gismondi, “O avanço metodológico da ciência processual reformula o caráter impositivo e solitário atribuído à atividade jurisdicional, reequilibrando as posições dos sujeitos processuais”³⁰⁰. Entretanto, apesar dessa maior maleabilidade processual, deve ser ressaltado, especialmente quando se tratam de lides que envolvem a efetivação de políticas públicas, que do ponto de vista material do direito discutido, existe um limite para a atuação do Poder Judiciário, que consiste na observância do princípio da separação dos Poderes.

Dessa forma, seja em ações individuais, como em demandas coletivas, a atuação judicial deve se pautar no respeito à discricionariedade de escolhas do administrador público, se razoáveis e admissíveis foram os critérios por ele adotados. Como ressaltam Sarlet e Fensterseifer:

A intervenção do Poder Judiciário deve, por certo, ser sempre limitada e ajustada aos parâmetros delineados pelo sistema de freios e contrapesos que rege a relação entre os três poderes republicanos, sem que esse princípio possa ser utilizado com fundamento para justificar a impossibilidade de intervenção por parte do Judiciário em na esfera de outros poderes, especialmente quando em causa a necessidade de tutela do mínimo existencial.³⁰¹

²⁹⁸ STJ, REsp 1.388.792/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 06/05/2014, DJe 18/06/2014, p. 1.

²⁹⁹ BRASIL, 2015/[2021], não paginado.

³⁰⁰ RODRIGUES; GISMONDI, 2019, p. 603.

³⁰¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O papel do Poder Judiciário brasileiro na tutela e efetivação dos direitos e deveres socioambientais. *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Direito ambiental**: fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos e competência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011b. (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. I), p. 1.244.

Portanto, diante da ausência de vocação democrática para intervenção em políticas públicas, que como regra geral devem ser estabelecidas por agentes eleitos pelo povo, a atuação do Poder Judiciário não pode ser excessiva a ponto de reduzir a responsabilidade política do gestor público, atribuindo-a ao julgador da lide. Pode-se questionar se, em alguns casos, não seria mais prudente adotar formas de resolução extrajudicial desses conflitos, a exemplo da negociação, da mediação e da arbitragem, métodos que já são usualmente praticados no Brasil.

Com relação aos conflitos que abrangem questões ambientais, entretanto, ponderam Sales e Oliveira que “[...] muitas instituições públicas e privadas demonstram profundo despreparo para desenvolver atividades de acordo com a legislação ambiental, ou para resolver questões de forma participativa, inclusiva e dialogada”³⁰², de forma que a resolução do caso a partir da perspectiva judicial acaba sendo a mais procurada. Ademais, em se tratando de lides que abrangem também questões sociais, como as relacionadas ao direito à moradia, observa-se o envolvimento de pessoas de baixa renda, carentes de recursos e dotadas de poucas informações, as quais, em regra, são relevantes para o bom andamento dos métodos consensuais extrajudiciais.

É comum ainda que os administrados imaginem que o representante do poder público, sem a intervenção judicial, não irá se sensibilizar com a situação, haja vista que sua atuação deve ser pautada na legalidade estrita, sendo mesmo recente a maior flexibilização de sua atuação na resolução consensual de conflitos.³⁰³ Some-se a esses argumentos a desconfiança em relação aos órgãos administrativos, associada à corrupção de alguns agentes públicos, que levam a uma maior credibilidade na atuação judicial.

Pesquisas oficiais trazem dados relevantes a esse respeito, como a divulgada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) no ano de 2019, relativa ao Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro (EIJB), que revelou que os integrantes da sociedade e os operadores do direito confiam de forma preponderante no Poder Judiciário em comparação à atuação dos demais Poderes.³⁰⁴ Assim, considerando as deficiências ou omissões estatais na adoção de medidas tendentes a preservar direitos fundamentais, concretiza-se a viabilidade de o cidadão e os

³⁰² SALES; OLIVEIRA, 2017, p. 445.

³⁰³ MOREIRA, Roberta Pessoa. **Conciliação e poder público**: abordagens jurídica, interdisciplinar e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 156.

³⁰⁴ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS. **Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro**: sumário executivo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2019, p. 13. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_DO_JUDICIARIO_BRASILEIRO_COMPLETO.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.

legitimados coletivos exigirem, por meio do Judiciário, a imposição coativa de medidas administrativas de proteção. Conforme ensinamentos de Theodoro Júnior, Nunes e Bahia, a deficiência dos Poderes Legislativo e Executivo induz a necessária mudança do papel que a Jurisdição deverá exercer frente à ineficiência daqueles Poderes no exercício das suas competências institucionais.³⁰⁵

Destarte, quando a ausência de ações voltadas ao pleno desenvolvimento de políticas públicas acarretar grave vulneração a direitos e garantias assegurados pela Constituição, é cabível a intervenção judicial como forma de implementar os valores constitucionais. Vale ressaltar a existência do possível efeito *backlash* nos casos em que o Judiciário interfere na implementação de direitos fundamentais. Assevera Marmelstein que esse efeito é uma reação adversa não desejada à atuação judicial, por meio de um contra-ataque político que pode se manifestar através de diferentes formas de retaliação, normalmente levadas a efeito por grupos que possuem feição ideológica contrária ao ponto de vista albergado pela decisão.³⁰⁶

Faz-se necessário, então, avaliar se o risco de uma reação política, que pode até mesmo levar a um retrocesso jurídico no âmbito da proteção do direito discutido, deve ser considerado motivo suficiente para afastar da análise judicial a busca por direitos garantidos pelo ordenamento pátrio. Marmelstein entende que não, haja vista que “[...] sem a decisão judicial dificilmente se conseguiria a necessária mobilização para que a situação fosse abertamente discutida”³⁰⁷.

Assim, a via judicial reforça a importância da proteção dos direitos em face da ineficiência da Administração Pública, merecendo registro a existência de princípios-guias³⁰⁸ que devem orientar o grau da intervenção judicial nesses casos. Quanto ao uso da tripartição

³⁰⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco. Litigância de interesse público e execução compartilhada de políticas públicas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 224, p. 121-152, out. 2013, p. 125.

³⁰⁶ MARMELSTEIN, George. Efeito *backlash* da jurisdição constitucional: reações políticas ao ativismo judicial. In: MATIAS, João Luís Nogueira (org.). **Direito, complexidade e globalização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 151.

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 157.

³⁰⁸ “O primeiro refere-se ao grau da inação dos órgãos estatais. Quanto maior for a situação de abandono e de descaso com a solução do problema por parte dos órgãos competentes maior será a intensidade da atuação judicial. O segundo está relacionado à vulnerabilidade das pessoas envolvidas. Quanto maior for o grau de vulnerabilidade das pessoas afetadas (em razão da privação de direitos e incapacidade de articulação política) maior será a necessidade de uma atuação judicial mais rigorosa. Outro princípio importante relaciona-se à essencialidade do direito afetado: quanto maior for a essencialidade daquele (do ponto de vista do respeito e proteção da dignidade), maior deverá a busca pela sua implementação.” (MARMELSTEIN, George. Efeito *backlash* da jurisdição constitucional: reações políticas ao ativismo judicial. In: MATIAS, João Luís Nogueira (org.). **Direito, complexidade e globalização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 184).

dos Poderes como fundamento para impossibilitar o controle dos atos administrativos, Mirra leciona que:

Se a separação de poderes representa uma garantia destinada a assegurar a proteção dos direitos humanos contra o arbítrio do Estado, seria no mínimo contraditório que ela fosse invocada pelos detentores do poder de administração com fundamento precisamente para negar a preservação de um direito fundamental [...] que se pretende alcançar com a supressão da omissão estatal lesiva.³⁰⁹

Nesse diapasão, a omissão do Estado na consecução dos direitos relativos às políticas públicas essenciais pode mesmo ser considerada um retrocesso, o que é vedado na ordem jurídica brasileira. Isso porque o princípio de vedação do retrocesso social se trata de uma garantia contra a atuação do legislador e da Administração Pública e tem sido utilizado para a proteção de direitos fundamentais com o fito de orientar a impossibilidade de recuo em termos de conquistas dessas prerrogativas.

Essa ideia parte da compreensão de que os avanços e progressos da humanidade devem respeitar os direitos que já foram reconhecidos pela ordem constitucional, densificando a dignidade humana e de todas as formas de vida. Nesse diapasão, a temática guarda estreita relação com os limites do controle jurisdicional em relação às atividades legislativa e executiva. Nesse sentido, Canotilho dispõe que:

A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.³¹⁰

No ordenamento jurídico pátrio, entende-se que a vedação do retrocesso social se trata de princípio constitucional implícito e, como expõem Sarlet e Fensterseifer, tem como fundamento constitucional os princípios do Estado (democrático e social) de direito, da dignidade da pessoa humana, da máxima efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais e da segurança jurídica.³¹¹

Dentre os alicerces jurídicos para a proibição de retrocesso no plano internacional, destaca-se a cláusula de progressividade prevista no Pacto Internacional dos Direitos

³⁰⁹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 409.

³¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 339.

³¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos e competência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011a. (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. I), p. 875.

Econômicos, Sociais e Culturais³¹², uma vez que estimula o progresso e busca inibir qualquer retrocesso na efetivação dos direitos nele previstos. Esse documental internacional foi promulgado no Brasil por meio do Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992³¹³.

A citada cláusula de progressividade pode ser estendida também à tutela ecológica, impondo a progressiva melhoria da qualidade ambiental. Essa extensão é aplicável porque, na perspectiva dos direitos e interesses coletivos e difusos, dentre os quais se inclui o direito ao meio ambiente equilibrado, emergem os deveres de proteção do Estado, por meio dos quais os poderes públicos devem assegurar a máxima eficácia dos direitos fundamentais, notadamente no que se refere ao seu núcleo essencial. Eventual violação efetiva contra este núcleo poderá resultar na inconstitucionalidade da medida legislativa ou executiva correspondente. Benjamin ressalta que a proibição de retrocesso é verdadeiro princípio geral do direito ambiental, ao lecionar que:

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso [...] transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso e c) espécies ameaçadas de extinção.³¹⁴

Desta feita, verifica-se que a proibição de retrocesso ambiental está diretamente relacionada à necessidade de tutela do mínimo existencial ecológico, de forma que a intervenção judicial deve ser ajustada ao sistema de freios e contrapesos e deve ocorrer nas hipóteses em que houver efetiva ofensa ao núcleo dos direitos e processos ecológicos essenciais.

Nos casos em que essa ofensa se configure, surge a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário. Novamente traz-se à tona exposição do ministro Herman Benjamin, ao tratar sobre a questão do ativismo judicial em matéria ambiental, no sentido de que no Brasil

³¹² “Artigo 2º. 1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque: ONU, 1966. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais>. Acesso em: 21 mar. 2022).

³¹³ BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 130, n. 128, p. 8713-8714, 7 jul. 1992. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/07/1992&jornal=1&pagina=1>. Acesso em: 5 mar. 2022.

³¹⁴ BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: BRASIL. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília, DF: Senado Federal, 2011, p. 62. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 28 mar. 2022.

“[...] o juiz não cria obrigações de proteção ao meio ambiente. Elas jorram da lei”³¹⁵. Por essa razão, fala-se em ativismo da lei e do texto constitucional e não em ativismo judicial, pois não se trata da atuação discricionária do juiz, mas de se assegurar os ditames do ordenamento jurídico.

Quanto à expressão ativismo judicial, Marmelstein ressalta que o termo, comumente utilizado nas situações em que se entende que o juiz extrapolou sua função típica, deve ser analisado com parcimônia a partir de uma “[...] compreensão mais abrangente do papel da função jurisdicional, do sentido do direito, dos limites do constitucionalismo, das possibilidades do raciocínio jurídico e da atividade interpretativa”³¹⁶, visto que a interpretação jurídica superou a dimensão meramente legalista, de forma que o julgador deve ter como guia os comandos constitucionais e pode assumir atitude proativa na busca da melhor solução para os casos postos sob sua análise.

Por meio do método dialógico e das audiências públicas, assuntos serão tratados mais adiante, ver-se-á que a participação da sociedade e dos entes públicos no processo pode contribuir para os efeitos positivos de uma intervenção judicial em temas de políticas públicas, já que aqueles atores poderão participar ativamente do processo e auxiliar a construção das decisões e medidas a serem implementadas. Na linha do que expõem Staffen, UvoBodnar e Bodnar: “A realização de audiências judiciais mais democráticas e participativas é umas principais estratégias que podem e devem ser implementadas para legitimar a intervenção do Poder Judiciário no âmbito das Políticas Públicas”³¹⁷. Assim, busca-se respeitar a subsidiariedade da atuação judicial, com a prevalência dos mecanismos dialógicos e flexíveis na condução e na resolução do processo.

4.2.2 A indisponibilidade do interesse público ambiental e a possibilidade de transação

A Constituição Federal, em seu art. 225³¹⁸, consagrou o meio ambiente como bem uso comum do povo, tratando-se de um direito difuso que, a princípio, em uma análise formal e consoante as regras tradicionais de interpretação, não comportaria transação, uma vez que ninguém poderia dispor de um direito indisponível pertencente a todos. Entretanto, há

³¹⁵ STJ, REsp 650.728/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 23/10/2007, DJe 02/12/2009, p. 2.

³¹⁶ MARMELSTEIN, George. **O direito fora da caixa**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 125.

³¹⁷ STAFFEN, Marcio Ricardo; UVOBODNAR, Roberta Terezinha; BODNAR, Zenildo. Audiência pública no processo coletivo. In: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019, p. 211.

³¹⁸ BRASIL, 1988/[2022], não paginado.

situações em que a concretização desse direito precisa de melhor delimitação, a fim de possibilitar seu efetivo exercício e evitar que seja tratado como norma meramente programática existente no ordenamento pátrio.

Assim, inicialmente não se cuida de defender a disposição do bem ambiental em si, mas possibilitar o diálogo sobre a maneira e o prazo de cumprimento das obrigações ambientais. Gavronski, ao tratar da viabilidade de se transacionar nesses casos, expõe que: “A lei não especifica todos os aspectos relacionados ao modo, tempo e lugar para implementação desses direitos. Sobre esses aspectos não especificados, diferentemente do que ocorre com a própria essência do direito, há considerável liberdade”³¹⁹, o que permite a atuação dos atores processuais diante da lacuna legislativa.

Portanto, entende-se admissível a transação quando a questão envolver direitos difusos considerados indisponíveis, quando relativa ao modo e prazo de cumprimento e desde que não exista o sacrifício definitivo do bem ambiental. Trata-se de “[...] transação, que não envolve o bem ambiental em si, mas a situação periférica de resguardo do mesmo”³²⁰.

Outro ponto de vista, apresentado por autores como Silva Junior³²¹, apontam que a ideia de indisponibilidade recai sobre o meio ambiente como um todo e não sobre cada elemento natural ou cultural que o compõe de forma isolada, uma vez que a participação do homem no ecossistema, por si só, já pressupõe a possibilidade de disposição de alguma parcela dos recursos naturais. Assim, seria possível dispor de forma equilibrada desses recursos.

Vale ressaltar ainda que a indisponibilidade material do interesse discutido não deve ser interpretada como a indisponibilidade de tratativas no âmbito do processo judicial, haja vista que soluções convencionadas podem se mostrar até mais eficientes para a proteção do direito do que as impostas unilateralmente pelo julgador, promovendo uma tutela adequada do interesse público em discussão.³²²

Necessário atentar, porém, relativamente às questões ambientais, que sobressai uma preocupação específica com a necessidade de cautela quanto a acordos envolvendo o estabelecimento de prazos longos para o cumprimento de obrigações, pois tais situações

³¹⁹ GAVRONSKI, 2010, p. 163-164.

³²⁰ AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 69.

³²¹ SILVA JUNIOR, Sidney Rosa da. A mediação e o interesse público ambiental. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 269-287, jun. 2009, p. 274. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/22178>. Acesso em: 26 abr. 2022.

³²² RODRIGUES, Marco Antonio. **A Fazenda Pública no processo civil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 370.

podem configurar em disposição prejudicial do direito, visto que permitiriam a permanência da situação de degradação ao meio ambiente por tempo maior que o desejável.

Tanto o STJ³²³ quanto o STF³²⁴ já se manifestaram no sentido da existência de exceções à regra da indisponibilidade dos direitos difusos. Nas decisões, ponderou-se que a presença do elemento da indisponibilidade no foco do problema exige a participação, no processo, dos órgãos estatais que tenham finalidade institucional inserida no contexto do problema central da discussão, pois essas questões recaem sobre os interesses confiados à sua guarda e realização.

É de se ressaltar que a possibilidade de acordo em conflitos envolvendo direitos difusos tem encontrado maior aceitação no meio jurídico após a edição da Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos (Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010³²⁵, do CNJ), da Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015), a qual admite o “[...] consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis”³²⁶ (art. 3º, § 3º) e do Código de Processo Civil, reformado amplamente em 2015, que passou a encampar um modelo mais cooperativo de jurisdição, evidenciando prestígio à autocomposição (arts. 3º, § 3º, e 33) e aos atos cooperação entre as partes (arts. 5º e 6º), sendo aplicável subsidiariamente ao microsistema da tutela coletiva processual.

Registre-se que a Lei n. 7.347/1985³²⁷ já previa a possibilidade de os órgãos públicos firmarem com os infratores compromisso de ajustamento de conduta em relação aos

³²³ “PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANO AMBIENTAL. AJUSTAMENTO DE CONDUTA. TRANSAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. POSSIBILIDADE. 1. A regra geral é de não serem passíveis de transação os direitos difusos. 2. Quando se tratar de direitos difusos que importem obrigação de fazer ou não fazer deve-se dar tratamento distinto, possibilitando dar à controvérsia a melhor solução na composição do dano, quando impossível o retorno ao status quo ante. 3. A admissibilidade de transação de direitos difusos é exceção à regra. 4. Recurso especial improvido.” (STJ, REsp 299.400/RJ, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, Rel. p/Acórdão Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, j. 01/06/2006, DJ 02/08/2006, p. 1).

³²⁴ “Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido.” (STF, RE 253.885/MG, Rel. Min. Ellen Gracie, Primeira Turma, j. 04/06/2002, DJ 21/06/2002, p. 1).

³²⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 26 mar. 2022.

³²⁶ BRASIL, 2015/[2016], não paginado.

³²⁷ BRASIL, 1985/[2014], não paginado.

interesses difusos nela previstos, o que pode ser considerado um prenúncio da possibilidade de transação envolvendo tais interesses.

Com essas previsões, observa-se que gradativamente o argumento acerca do caráter indisponível dos direitos difusos cede espaço para a introdução das técnicas conciliatórias e dialogais na tutela coletiva brasileira, a partir do entendimento de que não há incompatibilidade entre a conciliação e a indisponibilidade do interesse público quando possível harmonizar os anseios por meio de acordos que sejam benéficos à coletividade. valorização da vontade valorização da vontade valorização da vontade valorização da vontade

4.3 O diálogo como instrumento transformador: a valorização da vontade no modelo cooperativo de processo

Profundas transformações sofreram as relações sociais nos últimos anos. Questões políticas e econômicas imiscuíram-se no plano jurídico e houve a intensificação da circulação de pessoas, bens e serviços, que levaram à modificação do perfil e da escala dos conflitos na contemporaneidade, com o surgimento de novas demandas e atores sociais, sendo possível observar que os mecanismos processuais tradicionais usados para dirimir essas lides passaram a ser tornar insuficientes e, por vezes, ineficazes.

Com relação aos conflitos de cunho socioambiental, a resolução pela forma tradicional, seguindo a legislação processual de regência, calcada no positivismo, começou a se mostrar limitada diante das diferentes dimensões presentes nessa espécie de lide, reclamando novas formas de equacionamento das demandas. Mostra-se premente, portanto, a necessidade de se aperfeiçoar os mecanismos jurídicos voltados ao tratamento de contendas que envolvem a concretização de direitos fundamentais.

4.3.1 Ordens judiciais coercitivas e acordos: da rigidez à adequação

O Poder Judiciário brasileiro usa a legislação como vetor e base para tomar a decisão final dos conflitos que lhe são submetidos, com fulcro no positivismo jurídico e na tradição romano-germânica (*civil law*), que se diferencia do direito anglo-saxônico pela prevalência que este confere aos costumes e precedentes (*common law*). Na seara ambiental, conforme já analisado, o Brasil conta com diversas leis protetivas da natureza, que compõem um ordenamento jurídico considerado avançado no que se refere à proteção do meio ambiente.

Kelsen, principal expoente do citado positivismo, criou uma racionalidade baseada no dever-ser, por meio da teoria pura do direito, em que as normas têm sua validade em outra norma hierarquicamente superior e são aplicáveis mediante subsunção.³²⁸ Por essa ótica, o direito deve ser neutro e abstrato, atendo-se aos enunciados descritivos de condutas e afastando-se da influência de valores em geral, como aqueles advindos da história, da política ou da vida em sociedade.³²⁹

A prática jurídica no Brasil ainda é influenciada pela lógica positivista, embora o neoconstitucionalismo, apoiado no pós-positivismo, tenha ganhado espaço a partir de Constituição de 1988, com o renascimento do direito constitucional após o processo de redemocratização no País. Esse movimento buscou trazer a reaproximação entre direito e moral, reformulando o papel da norma, a partir do entendimento de que a solução dos problemas nem sempre será encontrada no relato abstrato do texto, bem como o papel do intérprete, que se torna coparticipante “[...] do processo de criação do Direito, completando o trabalho do legislador, ao fazer valorações de sentido para as cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre soluções possíveis”³³⁰.

Na esfera ambiental, apesar da extensa normatização, a existência de inúmeros conflitos permite inferir que o meio ambiente requer outro olhar para além do positivismo jurídico. A lei abstrata nem sempre consegue alcançar a complexidade e a imprevisibilidade de determinados comportamentos e acontecimentos da vida, tornando imprescindível uma análise mais humana e empática, sobretudo quando a situação envolve questões sociais relevantes, como os casos que abrangem o direito à moradia, evidenciando a necessidade de se discutir uma nova hermenêutica jurídica, com possibilidade de diversificação das formas de tratamento das demandas.

Os conflitos socioambientais possuem características que os distinguem dos conflitos tradicionais, dentre as quais se encontra o fato de serem lides que abrangem um grande número de interesses e de partes, sendo uma delas sempre a sociedade, de modo que sua gestão é complexa e a obtenção de soluções que sejam sustentáveis, embora seja o objetivo almejado, nem sempre é fácil, demandando empenho dos atores envolvidos e maleabilidade dos caminhos escolhidos.

³²⁸ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 85.

³²⁹ SEGUNDO MACHADO, Hugo de Brito. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 45-46.

³³⁰ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-48, 2006, p. 8. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestiojuris/article/view/11641>. Acesso em: 10 maio 2022.

Quanto à maleabilidade da escolha, desponta a relevância dos dois modelos decisórios aplicáveis aos litígios complexos: o modelo impositivo e o modelo dialogal. O primeiro deles, denominado impositivo ou de ordens rígidas, decorre do padrão usual de resolução de litígios individuais, que tem como foco as partes processuais e a análise dos fatos ocorridos no tempo pretérito. Entende-se que o juiz deve adotar uma postura mais passiva, limitando-se ao estabelecimento das medidas requeridas pelas partes, em conjunto com a aplicação dos mecanismos judiciais de intervenção previstos em lei.³³¹

Atribui-se, então, um forte papel decisório ao Poder Judiciário, com pouca participação dos atores processuais. Acreditou-se por longo período que seria o único compatível com a separação dos Poderes. Contudo, passou-se a observar que em muitos casos a discricionariedade administrativa não era devidamente preservada, uma vez que as decisões tomadas acabavam consolidando preferências judiciais por determinada política pública. Para Dantas, esse modelo não se revela como o mais adequado para casos complexos:

Em relação às questões de menor complexidade, nas quais a solução para a violação do direito fundamental é evidente, a adoção desse modelo rígido é benéfica pela maior rapidez e coercitividade na definição e implementação das ordens executivas. Em casos mais complexos, no entanto, a compatibilidade com o princípio da separação dos poderes e a maior eficácia dessas medidas são postas em xeque.³³²

Nesse diapasão, importa destacar o modelo dialogal ou de ordens flexíveis, a partir do qual as decisões judiciais a serem tomadas no decorrer do processo deverão contar, preferencialmente, com a participação ativa das partes e dos entes públicos envolvidos na demanda, que escolherão os meios necessários à consecução das finalidades propostas, permitindo o estabelecimento consensual das diretrizes a fim de alcançar a proteção dos direitos fundamentais pretendidos.

Como asseveram Rodrigues e Gismondi, a democratização do processo e a valorização da vontade assumem grande relevância em demandas de natureza complexa, alcançando notas de essencialidade quando envolvem a efetivação de políticas públicas. A flexibilidade do modelo dialógico permite, nessa toada, mais esclarecimento das partes acerca dos motivos que levaram ao teor das decisões proferidas, o que visa a facilitar o cumprimento voluntário do comando judicial, além de permitir eventuais modificações e adaptações das soluções encaminhadas, a partir das necessidades e dificuldades verificadas no decorrer do trâmite processual.³³³

³³¹ DANTAS, 2017, p. 102.

³³² *Ibid.*, p. 107.

³³³ RODRIGUES; GISMONDI, 2019, p. 607.

Portanto, entende-se que esse modelo é o mais adequado à condução das demandas complexas que abrangem políticas públicas, uma vez que as decisões proferidas pelo Judiciário estarão embasadas em manifestações dos próprios órgãos da Administração Pública, de forma que ficam respeitadas as esferas de atuação de cada Poder. Nesse sentido, Fachin e Schinemann destacam que:

As medidas dialógicas são aquelas em que as entidades públicas condenadas são chamadas a fazer parte, de modo ativo, da implementação da decisão. É exemplo de medida dialógica a convocação do próprio órgão estatal para a elaboração do plano de implementação da decisão e, a partir do monitoramento por parte da jurisdição fiscalizatória, a manutenção deste diálogo para a flexibilização e adequação das medidas a serem tomadas.³³⁴

Além disso, trata-se de modelo compatível com a adoção de medidas processuais mais modernas e diferenciadas das adotadas na sistemática tradicional, a exemplo da realização de audiências públicas, consoante se verá adiante, das quais podem participar não só as partes processuais, mas também a comunidade envolvida, permitindo uma maior legitimidade das decisões do ponto de vista social.

4.3.2 Participação da comunidade e abertura do diálogo interinstitucional

As estratégias de solução das lides socioambientais complexas devem ser pensadas a partir do envolvimento das pessoas que serão afetadas pela questão discutida. A presença destas na resolução de conflitos evidencia um avanço das práticas jurídicas, conferindo viés mais democrático ao tratamento das lides difusas.

Sob o enfoque da teoria do agir comunicativo de Habermas, a participação da coletividade por meio do diálogo e da comunicação permite a construção de um espaço público democrático, sendo um instrumento eficaz para o fortalecimento da democracia participativa, baseada na razão comunicativa, na ética discursiva e no reconhecimento recíproco de direitos e deveres.³³⁵

A respeito das interações comunicativas, o sociólogo alemão ressalta que: “No caso de processos de entendimento mútuo linguísticos, os atores erguem com seus

³³⁴ FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018, p. 24. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.247>. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247>. Acesso em: 10 maio 2022.

³³⁵ BUSTAMANTE, Ana Paula. A aplicação do agir comunicativo de Habermas na mediação comunitária: o diálogo como instrumento transformador. **Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes**, Rio de Janeiro, ano 18, n. 18, p. 175-193, 2013, p. 179. Disponível em: <https://www.candidomendes.edu.br/wp-content/uploads/2019/05/RevistaFDCM-Ucam18.pdf#page=181>. Acesso em: 15 mar. 2022.

atos de fala, ao se entenderem uns com os outros sobre algo, pretensões de validez, mais precisamente, pretensões de verdade, pretensões de correção e pretensões de sinceridade”³³⁶. Referido espaço público possibilita maior inclusão social, representando um instrumento relevante para efetivação da cidadania.

Há êxito na condução do processo dialogal quando existe também participação ativa dos entes públicos responsáveis pela implementação dos direitos fundamentais. O diálogo entre os entes que são partes do processo ou que figuram como terceiros interessados visa a permitir que os entraves essenciais da lide sejam descortinados e exista uma abertura para a discussão do conflito posto, objetivando a construção de caminhos em busca da melhor resolução da demanda.³³⁷

O Poder Judiciário deve, portanto, chamar para o debate os órgãos e entidades públicas, a fim de desbloquear o canal de burocracias, estabelecer uma boa comunicação entre eles e criar um mecanismo de monitoramento das ações estabelecidas. Essa ideia de criar instrumentos de desbloqueio dos canais de deliberação, com vistas à coordenação do planejamento e da execução de políticas públicas, assemelha-se ao modo de condução das ações estruturais que visam à superação do Estado de coisas inconstitucional, citado anteriormente neste capítulo, visto que por meio de espaços de deliberação participativa, estabelecem-se incentivos e prazos com o fito de avançar na proteção dos direitos envolvidos.

Como ressalta Marmelstein, “A ideia é fazer com os responsáveis assumam as rédeas de suas atribuições e adotem as medidas, dentro de sua esfera de competência, para solucionar o problema”³³⁸. Portanto, sua participação ativa nas discussões e na busca de soluções é imprescindível para que não se perca a noção de que o dever primordial de resolução dos problemas atinentes às políticas públicas pertence à Administração Pública, conquanto as questões estejam sendo tratadas na via judicial.

Além disso, Bauermann salienta a importância de que as diretrizes estabelecidas pelos Poderes originalmente responsáveis pela efetivação dos direitos sejam levadas em consideração, visto que estes empregam técnicos para o fim de elaborar e definir o que é melhor para a população, os quais devem inclusive ser ouvidos no âmbito processual, a fim de

³³⁶ HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 79.

³³⁷ MARMELSTEIN, 2019, p. 182.

³³⁸ *Ibid.*, p. 183.

prestar melhores informações ao magistrado, que nem sempre têm conhecimento e tempo suficientes para avaliar os efeitos sistêmicos que uma decisão pode ocasionar.³³⁹

Assim, a presença de representantes dos Poderes no processo é imprescindível para que consiga compreender os limites e possibilidades de atuação do Estado, inclusive considerando a questão financeira e orçamentária, pois isso poderá facilitar o cumprimento mais célere das soluções a serem encaminhadas, caso elas sejam economicamente viáveis.

Nas demandas complexas, entende-se que a realização de audiências públicas representa um meio adequado para a formação desse espaço público democrático de exposição de ideias, em que todos possam colocar suas concepções sobre o assunto discutido. Essa modalidade de audiência pode ser utilizada sempre que for necessário decidir sobre questões importantes de relevante impacto social, assegurando a todos o direito de serem ouvidos previamente a uma decisão que pode afetar seus interesses. Gavronski conceitua a audiência pública nos seguintes termos:

[...] ato público, regido pela oralidade e aberto à população interessada em determinada matéria de relevância coletiva que lhe serve de objeto, destinado a garantir transparência e participação da população na solução a ser tomada, incrementando-lhe a legitimidade e a aproximando da realidade e necessidades que informam a questão.³⁴⁰

Busca-se, portanto, a partir de sua realização, possibilitar a participação da população, bem como mediar o debate entre os órgãos e entidades públicas envolvidas, com o escopo de que se chegar a uma solução equilibrada e consensual para situações que possuem significativo impacto para a sociedade.

4.3.3 As audiências públicas no ordenamento jurídico brasileiro

No ordenamento jurídico brasileiro, a realização das audiências públicas encontra suas origens no âmbito da temática ambiental, a partir das competências conferidas pela Lei n. 6.938/81 ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Embora a legislação não tenha previsto expressamente o instituto da audiência pública, autorizou o Conselho a convocar entidades para atuarem informativamente na apreciação de estudos de impacto ambiental.

³³⁹ BAUERMANN, Desirê. **Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer**: estudo comparado: Brasil e Estados Unidos. Porto Alegre: Fabris, 2012, p. 143.

³⁴⁰ GAVRONSKI, 2010, p. 329.

Cinco anos depois, a Resolução CONAMA n. 1/1986 foi editada, passando a prever, em seu art. 11, a exigência da realização de audiência pública para a discussão dos estudos de impacto ambiental e do seu consequente relatório (EIA/RIMA) e a Resolução CONAMA n. 9/87, em seguida, dispôs que essa exigência deveria ocorrer sempre que o órgão ambiental entendesse essencial ou quando fosse requerida por entidade civil, pelo Ministério Público, por cinquenta ou mais cidadãos. Posteriormente a Resolução CONAMA n. 237/97 estabeleceu a audiência pública como etapa essencial do procedimento de licenciamento ambiental.³⁴¹

Entretanto, não apenas no meio ambiental essas audiências foram previstas. Com a instalação da Assembleia Constituinte, em março de 1987, houve a previsão de sua realização nas subcomissões temáticas, conforme o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Após, leis federais passaram a prever esse instituto, como a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, e em seu art. 39 indica os casos em que o processo licitatório se iniciará necessariamente “[...] com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de quinze dias úteis da data prevista para a publicação do edital”³⁴².

A lei que regula o processo administrativo (Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999³⁴³), por seu turno, prevê no art. 32 que antes da tomada de decisão, a critério da autoridade e considerando a relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública com o fito de se debater sobre a matéria do processo. No âmbito da questão urbanística, as audiências públicas ganharam ampla dimensão com advento da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que passou a prever que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua efetivação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais deverão garantir “[...] a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”³⁴⁴ (art. 40, § 4º).

Tais atos passaram a ser considerados verdadeiros instrumentos necessários à gestão democrática das cidades. Consoante expõe Guedes, o planejamento urbanístico não pode ser uma mera proposta burocrática estatal, havendo a necessidade de participação direta

³⁴¹ ERNANDORENA; SORIANO-SIERRA, 2016, p. 203.

³⁴² BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 5 mar. 2022.

³⁴³ BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

³⁴⁴ BRASIL, 2001/[2021], não paginado.

da população em todas as suas etapas, notadamente na gestão urbana e na formulação de propostas, a fim de facilitar a aquiescência às regras e aos objetivos formulados, garantindo o maior controle sobre o cumprimento do plano e o aumento da eficiência do planejamento.³⁴⁵

Para além de sua previsão voltada ao exercício de funções administrativas, essas audiências também vêm sendo incorporadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como pelo Ministério Público. No âmbito do Poder Legislativo, há a previsão constitucional (art. 58, § 2º, II) de realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil pelas comissões permanentes e temporárias do Congresso Nacional.

Quanto ao Judiciário, a Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, que trata da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, passou a estabelecer que o relator do caso, se houver “[...] necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos”³⁴⁶, poderá fixar data para, em audiência pública, colher depoimentos de pessoas com experiência e autoridade no assunto (art. 9º, § 1º). Nesse contexto, o STF já realizou diversas audiências públicas³⁴⁷ que buscaram legitimar de maneira democrática e plural as decisões tomadas.

A Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n. 8.625/1993³⁴⁸), por sua vez, estabelece a promoção de audiências públicas como meio de os cidadãos e entidades da sociedade civil colaborarem com o desempenho das funções institucionais do *Parquet*. Na seara internacional, importante fazer menção à Declaração de Buenos Aires de 2012, que dispõe sobre a atuação dos juízes e Poderes Judiciários ibero-americanos relativamente à informação, à participação pública e ao acesso à justiça em matéria de meio ambiente.

No capítulo da Declaração que trata da participação pública, consta que: “É importante que o juiz da causa ou tribunal competente, sempre que entender necessário ou conveniente, realize audiências públicas para esclarecer questões relevantes para julgamento de ações ambientais”³⁴⁹, expondo sua importância na facilitação da resolução dos conflitos.

³⁴⁵ GUEDES, Vinícius Mancini. **Planejamento urbano e princípio da igualdade**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 138. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11032013-075341/pt-br.php>. Acesso em: 8 abr. 2022.

³⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

³⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Audiências públicas realizadas**. Brasília, DF: STF, 2021b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/audienciapublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em: 15 mar. 2022.

³⁴⁸ BRASIL, 1993, não paginado.

³⁴⁹ DECLARAÇÃO de Buenos Aires (2012). In: CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA GRUPO JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL, XVI., 2012, Buenos Aires. **Anais** [...]. Buenos Aires: Cumbre Judicial

Conforme é possível observar a partir do histórico realizado, as audiências públicas no Brasil não possuem um regime jurídico específico, uma vez que estão previstas em leis diversas, sem que exista marco regulatório próprio. É certo que algumas dessas legislações estabelecem requisitos para sua realização, como local e formas de condução, a exemplo da citada Resolução CONAMA n. 9, de 3 de dezembro de 1987³⁵⁰, contudo a maioria não adentra nessas especificidades.

De toda forma, apesar da ausência de um diploma único a tratar da temática, entende-se que algumas regras básicas devem ser observadas, como o fato de terem que ser realizadas em local de fácil acesso, a fim de que as pessoas possam chegar até o lugar de sua realização sem grandes dificuldades. Cabe mencionar, nesse contexto, a previsão contida no art. 2º³⁵¹, da Lei n. 7.347/1985, que não trata especificamente sobre as audiências públicas, mas dispõe que as ações civis públicas serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa. Mancuso expõe que o dispositivo legal estabeleceu uma importante regra de competência mista, a saber:

Em verdade, o legislador juntou dois critérios determinadores de competência que, normalmente, aparecem separados: um – o local do fato – conduz à chamada competência relativa, prorrogável, porque estabelecida em função do interesse das partes ou da facilidade para a colheita da prova; outro – competência funcional – leva à chamada competência absoluta, improrrogável e inderrogável, porque firmada em razões de ordem pública, onde se prioriza o interesse do próprio processo.³⁵²

Essa previsão facilita o acesso à justiça e viabiliza a participação da coletividade por meio das audiências públicas, pois a tramitação ocorrerá no local do fato, permitindo o mais fácil acompanhamento dos atos pela população diretamente interessada. Com o fito também de facilitar o comparecimento do maior número de pessoas, mostra-se relevante que a audiência seja designada com razoável antecedência, possibilitando a devida intimação de todas as partes, bem como a divulgação por meios diversos, inclusive rádios e jornais locais.

Com relação à necessidade de organização prévia para tornar o ato mais célere e efetivo, a decisão que a designa pode fixar os pontos controvertidos que serão abordados no ato, bem como estabelecer a ordem em que serão tomados os depoimentos de eventuais

Iberoamericana, 2012. p. 3. Disponível em: http://www.cumbrejudicial.net/c/document_library/get_file?p_1_id=1384021&folderId=660447&name=DLFE-5852.pdf. Acesso em: 26 maio 2022.

³⁵⁰ BRASIL. Secretaria do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 128, p. 12945, 5 jul. 1990a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/07/1990&jornal=1&pagina=7>. Acesso em: 26 mar. 2022.

³⁵¹ BRASIL, 1985/[2014], não paginado.

³⁵² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 81.

testemunhas e *experts* indicados pelas partes ou pelo juiz. É possível também que seja realizada uma audiência preliminar, que pode acontecer no mesmo dia designado para a realização da audiência pública, restrita às partes e aos seus representantes, a fim de definir o *modus operandi* da audiência, os nomes das pessoas que serão ouvidas, eventuais limites de tempo e outros detalhes operacionais.³⁵³

Como, em regra, não será possível ouvir a totalidade dos presentes, sobretudo pela questão de organização do tempo das discussões, é comum que os dirigentes dos órgãos públicos e os membros da comunidade escolham aqueles representantes que terão a palavra, objetivando garantir a representatividade adequada nas discussões. Todas as cautelas mencionadas devem-se aos tipos de problemas geralmente enfrentados nessas lides, que, por serem complexos e de grande repercussão, merecem uma instrução diferenciada, visando a munir o julgador do maior número de informações que possam auxiliar o adequado encaminhamento do caso.

Nesses espaços públicos de discussão os participantes podem realizar a leitura de textos, bem como proceder à inclusão, na pauta dos encontros, sobretudo, de “[...] documentos, informações variadas, apresentações, etc. Poderão ainda as partes fixarem, de forma definitiva, os eixos de decisão, ou seja, os pontos essenciais sobre o processo deliberativo final”³⁵⁴. Ao final das tratativas e de cada audiência, caberá ao julgador condensar os principais pontos discutidos em um documento único, especificando os pontos convergentes e divergentes, fixar as posições de acordo e direcionar a implementação do que tiver sido decidido.

Pode ser que seja necessária a realização de mais de uma audiência pública até que se chegue a uma solução que resolva a lide por completo. Nesse caso, as decisões informais tomadas pelos participantes serão formalizadas ao final de cada ato pelo juiz, que estabelecerá um mecanismo de acompanhamento dos compromissos assumidos, com um olhar prospectivo, devendo estar atento para que cada parte e interessado cumpra as medidas que lhe foram atribuídas, de forma a não inviabilizar as negociações a serem feitas em audiências futuras, deixando ainda aberta a possibilidade de renegociação, conforme eventuais ajustes que se considerem necessários no decorrer do trâmite processual.

Releva mencionar que há alguns detalhes a serem observados no contexto das audiências que buscam alcançar consensos entre as partes, que embora pareçam simples, são

³⁵³ SALES; OLIVEIRA, 2017, p. 449.

³⁵⁴ SALES; OLIVEIRA, *loc. cit.*

significativos para o bom deslinde da solução a ser encaminhada. Assim, por exemplo, a afixação de cartazes que transmitam mensagens positivas sobre acordos e que contenham informações sobre os benefícios de soluções consensuais pode influenciar a abertura do diálogo. Nas causas relacionadas ao meio ambiente e a políticas públicas, é também relevante a menção a indicadores estatísticos que demonstrem que medidas semelhantes adotadas em situações similares foram proveitosas e adequadas para a concretização do interesse público.³⁵⁵

A preparação do ambiente para que as partes se sintam confortáveis e seguras representa outro elemento importante para estimulá-las positivamente. A depender da disponibilidade de espaço, é recomendável que seja colocada uma mesa redonda na sala em que os debates serão realizados, pois o círculo transmite a ideia de igualdade de posições e condições, afastando a sensação de antagonismo e oposição. Moreira menciona ainda estudos que indicam que as cores da pintura da parede da sala, em tonalidades claras, levam a um maior sentimento de calma, o qual se mostra essencial no processo de estímulo à empatia e à escuta ativa.³⁵⁶

Partindo dessas considerações, pretende-se no próximo tópico analisar – por meio de um caso concreto, que se trata de uma ação civil pública que tramita atualmente na 23ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará – a relevância das audiências públicas, bem como da participação ativa da população interessada e dos entes públicos na construção de soluções consensuais, adequadas e sustentáveis, no âmbito de um processo que visa a trazer benefícios para o meio ambiente e para a sociedade.

4.4 Estudo de caso: a ação civil pública que visa à revitalização do Açude do Cedro/CE

A Ação Civil Pública n. 0800150-08.2017.4.05.8105³⁵⁷, ajuizada pelo Ministério Público Federal em 08/03/2017, visa à implementação de ações de reforma e conservação do Complexo Histórico da Barragem do Açude do Cedro, o qual teve sua construção iniciada no século XIX, no município de Quixadá, e foi tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 1977 em face de seu elevado valor histórico-cultural, além de ser cotado atualmente como patrimônio histórico da humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A situação de abandono

³⁵⁵ MOREIRA, 2021, p. 169.

³⁵⁶ MOREIRA, *loc. cit.*

³⁵⁷ JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ, 2017, não paginado.

verificada, com a existência de ocupações irregulares e degradação ambiental no entorno do açude motivaram o início da lide, conforme se verá a seguir.

4.4.1 A relevância do Açude do Cedro e o ajuizamento da ação civil pública

O açude do Cedro, localizado no município de Quixadá, cidade do sertão cearense, foi a primeira represa pública construída no Brasil. Idealizada no final do segundo Império, teve as obras iniciadas apenas em 1890, já na República, e concluídas em 1906, sob a direção do Engenheiro Bernardo Piquet Carneiro. Possui capacidade hídrica de 125.694.000 m³ e foi concebido inicialmente para propiciar à comunidade local agricultura irrigada e em vazante, bem como a piscicultura e o abastecimento de água da cidade de Quixadá, com o escopo de combater a seca na região e inibir os movimentos migratórios do sertão para outras regiões.³⁵⁸

Tombado, em 1977, pelo IPHAN, autarquia federal que responde pela preservação do patrimônio cultural brasileiro, abrange espaço que foi também objeto de tombamento estadual no ano de 2002 (Unidade de Conservação dos Monólitos), sendo a área conhecida por sua beleza natural em razão das formações rochosas localizadas no seu entorno. Existe a possibilidade concreta de que o conjunto paisagístico formado pelos monólitos e pelo açude do Cedro seja reconhecido como patrimônio da humanidade pela UNESCO.

Sobre a temática, Marcos Vinícius dos Santos Júnior escreveu sua dissertação de Mestrado intitulada *Análise da viabilidade jurídica da candidatura da barragem do Açude Cedro a Patrimônio Cultural da Humanidade*, em que analisou os argumentos que levaram a essa candidatura, bem como os proveitos e desafios da indicação da Barragem do Açude Cedro a Patrimônio Cultural da Humanidade. Salienta a exuberância da paisagem, que conta com uma harmonização entre os meio ambientes natural e artificial e “[...] que atrai turistas e, conseqüentemente, movimenta a economia do município, mas que paralelamente potencializa a ocorrência de danos a esse patrimônio”³⁵⁹.

³⁵⁸ COSTA, André. Açude Cedro: da imponente construção ordenada por Dom Pedro II à completa ausência de água há anos. *Diário do Nordeste*, Fortaleza, 17 abr. 2022. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/acude-cedro-da-imponente-construcao-ordenada-por-dom-pedro-ii-a-completa-ausencia-de-agua-ha-anos-1.3215698>. Acesso em: 26 maio 2022.

³⁵⁹ SANTOS JÚNIOR, Marcos Vinícius dos. *Análise da viabilidade jurídica da candidatura da barragem do Açude Cedro a Patrimônio Cultural da Humanidade*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2018, p. 8. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/contedosite/F10663420180824135349140362/Dissertacao.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.

O açude do Cedro vinha sofrendo um processo de degradação, com pichações em seus pilares, construções e ocupações irregulares, turismo predatório, má conservação da estrutura de barramento e de seu coroamento, além da detecção de morte de árvores, possivelmente decorrente da captação irregular de água por poços clandestinos, e problemas com segurança por falta de vigilância, fatos que motivaram o MPF a ingressar com uma ação civil pública junto à 23ª Vara da Justiça Federal em Quixadá no ano de 2017.

O MPF ajuizou referida ação em face do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), autarquia federal responsável pela defesa e conservação do Açude do Cedro, com o pedido de intimação do IPHAN para dizer sobre o interesse no feito, bem assim do Município de Quixadá e dos diretores dos *campi* do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e da Universidade Federal do Ceará (UFC), os quais teriam interesse em contribuir para a reordenação e conservação do complexo histórico do açude do Cedro, uma vez que situados dentro dessa localidade. O pedido inicial era o de condenação do DNOCS na obrigação de elaborar um plano de restauração da área no prazo de cento e vinte dias.

4.4.2 A condução do processo a partir da adoção do método dialogal

O despacho que recebeu a petição inicial designou a audiência inaugural de conciliação para o dia 10 de maio de 2017, com fulcro no inciso VII, do art. 319, CPC³⁶⁰. Esse ato contou com grande participação da sociedade civil e de membros das comunidades que vivem no entorno do açude do Cedro. A partir dessa audiência, foi possível verificar a complexidade da questão, pois a solução envolveria não apenas aspectos estruturais, paisagísticos e históricos, mas também questões de ordem social, hidrológica e de segurança. Seguiu-se a realização de uma inspeção judicial em junho de 2017, a qual contou com a presença das partes, além de representantes da Secretaria do Meio Ambiente do Ceará (SEMA), do IPHAN, do IFCE, da UFC, de entidades da sociedade civil interessadas, além de vereadores, jornalistas, integrantes da Ordem dos Advogados do Brasil/Seção Ceará (OAB/CE), estudantes universitários e membros das comunidades locais.

A inspeção percorreu desde a alameda que dá acesso ao açude do Cedro, onde se encontram instalados o IFCE e a UFC, passando pela barragem e edificações adjacentes, que compõem o cenário histórico, e culminou com a visita à área do entorno do açude,

³⁶⁰ BRASIL, 2015/[2021], não paginado.

abrangendo parte da Unidade de Conservação do Monumento Natural dos Monólitos de Quixadá. Na principal via de acesso, verificou-se a existência de edificações próximas a monólitos, assim como de plantações e instalações de energia elétrica. Já às margens do açude (em local próximo ao famoso monólito conhecido como Galinha Choca), observou-se a existência de mais construções residenciais, sendo algumas casas concluídas e outras ainda em construção.

Ainda em junho de 2017, foi realizada uma segunda audiência de conciliação e, mais uma vez, o ato contou com a participação de uma grande quantidade de pessoas da sociedade civil e de membros das comunidades que habitam a área, tendo-lhes sido facultada a palavra. Nessa ocasião, o então diretor do DNOCS, Dr. Ângelo Guerra, argumentou que o plano de recuperação da área envolveria uma série de medidas protetivas e de projetos que demandariam um cronograma mais elástico que o solicitado na petição inicial, tendo sido acordado ao final da audiência que esse cronograma seria apresentado pelo DNOCS em agosto de 2017.

Realizou-se então a terceira audiência de conciliação, que novamente contou com grande afluência de interessados. Apresentado o cronograma de ações proposto pelo DNOCS, decidiu-se pela realização de uma audiência pública para que a sociedade civil e os membros das comunidades pudessem contribuir ativamente na elaboração do projeto de restauração e revitalização do açude do Cedro, por meio de subsídios e sugestões para a confecção do termo de referência que necessitaria ser elaborado. A representante da SEMA informou os presentes de que o órgão estadual estaria elaborando um plano de manejo da Unidade de Conservação dos Monólitos, o qual teria interferências com a área do Cedro.

A primeira audiência pública foi realizada no auditório do IFCE em novembro de 2017. Na oportunidade, foi dada voz à audiência presente, a qual manifestou queixas, preocupações e deu sugestões, chamando a atenção para as moradias existentes na região e para o potencial turístico do espaço. Em abril de 2018, foi realizada a segunda audiência pública, também no auditório do IFCE, tendo por objetivo principal a apresentação do termo de referência elaborado pelo arquiteto Romeu Duarte Júnior, ex-superintendente do IPHAN no Ceará, convidado pelo DNOCS a elaborar o plano de recuperação e conservação do Açude Cedro. O arquiteto destacou a importância histórica, paisagística e turística do espaço e a necessidade da realização de diversos estudos prévios à elaboração do projeto. Também mencionou os diversos serviços de engenharia que deveriam ser executados.

Ao final de sua fala, o profissional deixou claro que a revitalização só seria possível se houvesse um plano de atuação conjunta entre os diversos órgãos, entes e

organizações envolvidos e chamou a atenção para a necessidade de efetiva participação no processo do Município de Quixadá, do Estado do Ceará e da União Federal. Segundo o procurador federal que acompanhou a audiência, muitos aspectos inseridos no termo de referência extrapolariam a competência do DNOCS, estendendo-se às esferas da União, do Estado e do Município.

Motivado por essa audiência pública, o MPF requereu a inclusão da União, do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza no polo passivo da demanda, notadamente pela competência constitucional comum quanto à preservação do patrimônio histórico-cultural nacional. O DNOCS anuiu com o pleito e o Juízo o acolheu, a despeito da resistência inicial manifestada pela União e pelo Estado do Ceará. O diretor do DNOCS peticionou em seguida aduzindo a necessidade de realização de ações emergenciais no entorno do Açude e afirmou que apresentaria um relatório atualizado dessas ações na audiência seguinte.

No dia 16 de maio de 2018, foi realizada a quarta audiência de conciliação. Ao iniciá-la, o juiz titular da 23ª Vara, Dr. Ricardo Arruda, asseverou que não seria incumbência do Poder Judiciário: “[...] determinar a realização de políticas públicas, mas estabelecer condições para que a decisão judicial seja concretizada e que as partes envolvidas determinem a política pública a ser executada”³⁶¹. Na ocasião, houve a apresentação pela autarquia do relatório das ações emergenciais que necessitariam ser realizadas, incluindo-se, dentre elas, a necessidade de identificação das ocupações existentes no entorno do Açude, a imprescindibilidade de instalação de postos de vigilância e atuação da Polícia Militar no patrulhamento da região, bem como o levantamento dos poços e cacimbas existentes para a identificação das perfurações irregulares.

Foi noticiado pelo DNOCS que uma equipe já teria iniciado os trabalhos de georreferenciamento e cadastramento das famílias que residem na área. O então prefeito de Quixadá, que esteve presente no ato, mencionou a necessidade de revisão do Plano Diretor do Município, conforme o art. 40 do Estatuto da Cidade, que prevê a revisão de sua lei instituidora, pelo menos, a cada dez anos, asseverando que nesse documento deveria ser incluída a área do entorno do Açude do Cedro, não abrangida pelo documento então vigente.

Em setembro de 2018 foi realizada a quinta audiência de conciliação e, após os debates, identificou-se a imprescindibilidade de elaboração de um plano de trabalho para enfrentamento das situações de ocupações irregulares, tendo sido fixada a obrigação de sua apresentação pelo DNOCS até o dia 31 de outubro de 2018. Foram identificadas ainda como

³⁶¹ JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ, 2017, não paginado.

necessárias outras providências emergenciais relativas à barragem principal, tais como a recuperação física dos guarda-corpos, dos balaústres quebrados e a da passarela, além da necessidade de colocação de placas de sinalização, dentre outras ações relacionadas à segurança dos transeuntes.

A autarquia federal informou que havia elaborado planilha orçamentária prévia que apresentou um custo estimado R\$ 121.297,16 (cento e vinte e um mil, duzentos e noventa e sete reais e dezesseis centavos) para a concretização de tais ações emergenciais. Foi, por fim, nessa audiência fixado prazo para que o DNOCS apresentasse informações sobre as possibilidades financeiras e orçamentárias que resultariam na alocação de recursos para a contratação das empresas responsáveis por executar os projetos de longo prazo apontados no termo de referência.

A sexta audiência aconteceu em dezembro de 2018 e o engenheiro do DNOCS responsável pelo plano de trabalho das ocupações destacou, na oportunidade, que foram abertos processos internos a fim de iniciar as tratativas para a resolução dos problemas identificados em relação às ocupações que precisariam ser retiradas do local. O então prefeito informou que o Município de Quixadá não teria condição de arcar com o ônus financeiro de deslocamento imediato de todas as famílias, mas que disponibilizaria equipe para acompanhar o devido cadastramento social, com o objetivo de estudar a melhor forma de solucionar cada caso. A procuradora da República presente destacou a necessidade de dar prioridade para a regularização das situações das casas utilizadas com a única finalidade de moradia. Sugeriu, ainda, uma reunião entre o DNOCS e a Prefeitura, para fins de troca de informações.

A sugestão quanto à reunião foi acatada pelos participantes e no dia 5 de fevereiro de 2019 aconteceu o primeiro encontro, sob a coordenação do DNOCS, com o fito de apresentar o levantamento cadastral das áreas de montante e jusante ao açude Cedro, bem como informar os critérios que foram adotados para subsidiar o plano de desocupação a ser elaborado. Como resultado dessa reunião, que contou com a participação de representantes da população interessada e das entidades públicas envolvidas no caso, o DNOCS elaborou relatório circunstanciado acerca das ocupações.

4.4.3 Avanços e conquistas alcançadas na tutela dos direitos pretendidos

A cada nova audiência realizada, era feita a verificação de quais determinações e objetivos abordados nos atos anteriores haviam sido efetivamente cumpridos e quais os novos

encaminhamentos a serem dados, sempre com a oitiva de todas as partes e com a concessão da palavra aos membros da sociedade presentes. Era possível identificar os avanços paulatinos que vinham sendo alcançados por meio do processo.

Nesse sentido, em atenção à ação emergencial que originou requisição de policiamento para o entorno do Açude do Cedro e pedido de disponibilização de policiais militares para apoio aos servidores do DNOCS, a Polícia Militar informou, por meio de ofício, que seria disponibilizada uma viatura com três policiais, participantes da escala de reforço ao serviço operacional (IRSO), por turno, para realizar rondas ostensivas no Açude e adjacências.

Informou também que, embora não pudesse disponibilizar policiamento fixo em razão do reduzido efetivo de policiais para atender as zonas urbana e rural de Quixadá, poderia dar apoio aos servidores mediante prévia solicitação. Inspeções posteriormente realizadas no local confirmaram a existência da viatura fazendo rondas no local, contribuindo para a maior segurança dos cidadãos e inibindo novas depredações e ocupações indevidas.

Com relação às construções identificadas na localidade, a partir dos trabalhos de georeferenciamento, foi produzido um importante relatório pelo DNOCS que dividiu as ocupações existentes na região em quatro tipos de ocupação distintos: 1) aquelas compostas por agricultores familiares e por famílias vinculadas ao objeto da concessão de terras do DNOCS (agricultura familiar), portanto, ocupações regulares; 2) as compostas por pessoas ou famílias em situação irregular, mas passíveis de regularização, por se tratarem de agricultores familiares que necessitariam atualizar documentação junto à autarquia; 3) os lotes em situação irregular por estarem situados em áreas de preservação permanente; 4) os lotes em situação irregular por se tratarem de ocupações diversas à agricultura familiar, contendo casas de veraneio, bares e mercantis.

A partir desse relatório e das reuniões que se seguiram, foi possível realizar o cadastramento das famílias residentes na região e identificar aquelas que poderiam permanecer na localidade, bem como orientar e notificar aquelas que deveriam regularizar sua documentação junto à autarquia. Em audiência realizada em setembro de 2019, após apontamentos dos representantes dos moradores sobre a existência de moradias de agricultores em situações precárias, restou acordado que servidores do DNOCS fariam visitas a essas residências, a fim de verificar a situação das habitações, identificando as que necessitariam de reparos imediatos e de obras de melhoria para garantir mais dignidade às famílias nelas residentes.

Quanto às ocupações irregulares existentes em áreas de preservação permanente, após inspeção do IBAMA e verificação de real impossibilidade de permanência no local, foram abertos 28 processos administrativos para tratar do procedimento de retirada das famílias ocupantes de lotes. Com relação às ocupações relativas às casas de veraneio e às demais consideradas como fora dos padrões permitidos pelo DNOCS, a Procuradoria Federal firmou o compromisso de ingressar com ações judiciais individualizadas para tratar de cada caso.

No que se refere às ações emergenciais envolvendo a estrutura da parede e do acesso ao açude, foi realizada licitação na modalidade Pregão, a fim de que se pudesse dar início às obras de recuperação pertinentes. Relativamente à revisão do plano diretor, o Município de Quixadá apresentou cronograma de ações voltadas à elaboração do novo documento.

A partir do cronograma apresentado, evidenciou-se que a última atualização do plano diretor teria ocorrido no ano de 2000, portanto, há mais de vinte anos, período em que Quixadá passou por muitas mudanças em sua configuração física, com o crescimento dos bairros mais afastados e o aumento do número de loteamentos, justificando a extrema necessidade de revisão. No relatório enviado junto com o cronograma, constou que a revisão seria elaborada com a participação ativa da sociedade civil e do poder público e que os debates com os diversos setores e segmentos da população já havia se iniciado.

Nesse diapasão, o cronograma continha previsão de reuniões com representantes do DNOCS, do IPHAN, da Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE), da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (COGERH), com o secretário-chefe da Casa Civil, com representantes das associações de moradores e líderes religiosos, com empresários do setor hoteleiro, comerciantes e representantes dos sindicatos, bem como com profissionais da saúde, da educação e da assistência social.

Portanto, observa-se o envolvimento de diversos entes, não só na elaboração do plano diretor referido, mas no âmbito do trâmite da ação civil pública, cuja estratégia de condução do processo possibilitou a ampla participação da sociedade civil e o envolvimento direto das entidades públicas responsáveis pela efetivação das medidas essenciais ao deslinde do feito. A União, por meio do DNOCS e da Procuradoria Federal, participou ativamente das audiências, buscando a construção de soluções para os problemas das ocupações e das ações emergenciais. Houve ainda a participação do IPHAN no processo, que elaborou parecer acerca do termo de referência do projeto de revitalização, sugerindo adequações e complementações.

O Estado, por meio da SEMA, elaborou plano de manejo da Unidade de Conservação dos Monólitos, bem como, por intermédio da COGERH, apresentou estudo sobre a questão da perfuração dos poços e o problema da exploração irregular dos recursos hídricos. O Município, como exposto, avançou as discussões acerca da revisão do plano diretor, abrindo caminho para a melhor ordenação territorial, a partir de um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável. Desta feita, foi possível a construção democrática e gradual de soluções em diversas searas.

4.4.4 As questões pendentes e a pandemia do coronavírus (covid-19)

Dentro do orçamento destinado ao DNOCS para o ano de 2019, noticiou-se no processo que havia sido reservada a importância de R\$ 1.405.200,00 (um milhão, quatrocentos e cinco mil e duzentos reais) para a elaboração do projeto de recuperação e revitalização do açude do Cedro, porém esse valor ainda não tinha sido liberado para a Autarquia até o mês de setembro de 2019. Registre-se que esse valor era referente à quantia necessária para o projeto maior de revitalização, visto que o montante necessário para a execução das ações emergenciais já havia sido disponibilizado à autarquia, que realizou o Pregão, como citado anteriormente.

Determinou-se então o envio de ofício para o Ministério da Economia, possível responsável pela liberação dos recursos, a fim de que o referido órgão tivesse conhecimento do objeto e da fase em que se encontrava a ação. Ademais, no dia 04/10/2019, com o objetivo de sensibilizar as autoridades administrativas e políticas com poder de manejo de recursos públicos, houve a realização de um seminário no Auditório do Edifício-Sede da Justiça Federal no Ceará, voltado para a temática discutida nos autos da ação civil pública, a fim de que as ações necessárias ao início dos projetos de revitalização de longo prazo pudessem ser aceleradas.

O Seminário, realizado em Fortaleza, contou com a presença de representantes do Ministério Público Federal, DNOCS, IPHAN, SEMA e universidades públicas, além de ter havido cobertura jornalística. Na oportunidade, o arquiteto Romeu Duarte apresentou o termo de referência das ações a serem adotadas, conforme exposição que havia sido realizada na segunda audiência pública em Quixadá, e esclareceu aos presentes que essas ações englobariam desde a restauração dos prédios históricos no entorno da barragem ao controle da ocupação das suas áreas. Asseverou ainda, em matéria publicada no jornal local Diário do Nordeste, que:

Fui convidado a realizar esse trabalho de consultoria, afinal estamos tratando de um dos mais relevantes acervos do País. Serão várias etapas até a sua conclusão, mas sem definição cronológica e nem financeira. A melhor forma de executá-las está na união de esforços e da parceria público-privada. Outro passo importante é definir quem ficará responsável pelo acervo. Um consórcio de iniciativa privada é opção viável, para manter e explorar esse parque.³⁶²

O juiz federal titular da 23ª Vara, Ricardo Arruda, quanto à forma de condução do processo, informou, para mesma matéria jornalística, que havia decidido encampar o método dialogal ao perceber: “[...] a necessidade de atendimento de uma série de fatores para a ação alcançar o seu objetivo. Simplesmente determinar o imediato cumprimento do pedido não resolveria o problema”³⁶³. É de se ressaltar que foi adotada a estratégia de condução compartilhada do processo pelos dois magistrados da Vara (juízes titular e substituto), fórmula que se entendeu ser a mais apropriada para se levar adiante uma ação tão complexa e que demandaria participação intensa dos magistrados em todos os importantes atos.

Nova audiência no processo havia sido designada para o dia 22/04/2020, porém, haja vista a superveniência da pandemia ocasionada pelo coronavírus (covid-19), o ato foi cancelado. Como mencionado, os atos que aconteciam no processo costumavam contar com grande número de pessoas presentes, de forma que, devido às limitações impostas pela pandemia, não foi possível a realização de novas audiências nesse período.

No dia 17/07/2020, sobreveio petição da Defensoria Pública da União, requerendo sua habilitação no processo, como *custos vulnerabilis*, com pedido inclusão no feito e a consequente participação nos demais atos. Os argumentos expostos na petição incluíram observações sobre as ocupações irregulares existentes no entorno do Açude, que no seu entender abrangeriam em sua maioria questões apenas formais e, portanto, passíveis de regularização. Ressaltou que parte das famílias ali residentes vive em situação de extrema vulnerabilidade econômica, tratando-se de moradias simples, acompanhadas de lotes destinados ao plantio de culturas temporárias ou à exploração de atividade agropecuária, utilizadas para a subsistência do grupo familiar.

Acrescentou que muitos dos ocupantes possuem registro como agricultor familiar junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, caracterizando mais ainda a importância da

³⁶² DUARTE *apud* PIMENTEL, Alex; BARBOSA, Honório. Órgãos federais se unem para planejar recuperação do Açude Cedro. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 3 out. 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/orgaos-federais-se-unem-para-planejar-recuperacao-do-acude-cedro-1.2157315>. Acesso em: 26 maio 2022.

³⁶³ ARRUDA *apud* PIMENTEL, Alex; BARBOSA, Honório. Órgãos federais se unem para planejar recuperação do Açude Cedro. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 3 out. 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/orgaos-federais-se-unem-para-planejar-recuperacao-do-acude-cedro-1.2157315>. Acesso em: 26 maio 2022.

regularização das moradias para que estes trabalhadores possam seguir com seu labor e garantir o sustento das suas famílias. Assim, argumentou que eventuais demolições ou desocupações iriam afetar diretamente esses grupos hipossuficientes.

Ressaltou, por fim, que a retirada dos agricultores e a determinação de um aluguel social não seriam adequadas para esse grupo, pois o afastamento dessas pessoas da terra impossibilitaria sua atividade e, até mesmo, uma futura aposentadoria. Entendeu o juízo, a partir dos argumentos expostos, ser pertinente a habilitação da Defensoria Pública da União para o acompanhamento dos atos processuais.

4.4.5 Os últimos desdobramentos e a fase atual do processo

No dia 29/03/2022, com a possibilidade de retomada parcial dos trabalhos presenciais no âmbito da Justiça Federal do Ceará, foi realizada uma nova audiência. O despacho que a designou determinou que, no ato a ser realizado, o DNOCS deveria trazer informações atualizadas a respeito das ações emergenciais já efetivadas e esclarecer se houve nova tentativa de obtenção dos recursos contingenciais perante o Ministério competente, a fim de dar início ao projeto de revitalização do Complexo, visto que o Ministério da Economia, que havia sido oficiado pelo juízo, teria informado não ser responsável pela liberação desses valores.

Iniciada a audiência e concedida palavra à Advogada da União, esta informou que o orçamento para o DNOCS é anual e que deveria ser informado pela autarquia com precisão qual o montante necessário a ser gasto nas obras de revitalização do Cedro durante o ano de 2022. Passou-se então a palavra ao Ministério Público Federal, tendo ressaltado o procurador da República que a Advocacia-Geral da União (AGU) teria informado previamente ao MPF a existência de um orçamento de 149 milhões de reais para a autarquia, e que apenas uma parte do valor já seria o suficiente para executar os serviços referentes ao Complexo do Açude Cedro.

Com a palavra, o coordenador estadual do DNOCS ressaltou a importância da questão orçamentária para a resolução da questão, expondo o valor devido, e solicitou que a autarquia pudesse propor um cronograma de execução das obras. O procurador federal sugeriu, nesse passo, a apresentação de uma proposta que contemplasse as ações a serem priorizadas, de modo a manter o avanço consensual, que, na prática, seria mais benéfico para o alcance dos objetivos do processo. O juiz titular determinou, por conseguinte, que a autarquia apresentasse, na próxima audiência, o cronograma de execução do projeto completo

com base no termo de referência elaborado pelo arquiteto Romeu Duarte e que a AGU informasse qual o orçamento seria destinado ao DNOCS para as ações de revitalização do Cedro.

Sobre as ações emergenciais, o engenheiro do DNOCS afirmou que o termo de referência inicial já foi executado e que as ações foram concluídas, estando no aguardo do relatório final que estaria sendo produzido. Foi, então, determinada pelo juiz a apresentação do documento detalhado demonstrando a conclusão das obras emergenciais. Em face da ausência do Município de Quixadá, o juiz titular determinou sua intimação para informar sobre a efetiva aprovação do plano diretor, bem como que a Secretaria da 23ª Vara oficiasse à Câmara Municipal de Quixadá para que também trouxesse aos autos essa informação.

Sobre as ocupações irregulares na região, o defensor público da União solicitou que sejam trazidas ao processo informações atualizadas sobre a situação das ocupações, de modo que a DPU possa acompanhar o caso de cada família envolvida. O engenheiro do DNOCS ratificou a informação de que estão em trâmite 28 processos administrativos para a retirada das famílias ocupantes de lotes incluídos em áreas de preservação permanente e que as ações judiciais pertinentes estão sendo trabalhadas pela Procuradoria Federal, embora ainda não tenham sido ajuizadas devido aos atrasos decorrentes das limitações impostas pela pandemia.

Esclareceu o juiz federal titular que não existe a intenção de fazer a remoção das famílias de agricultores que estão na região há gerações, conforme encaminhamentos já realizados nas audiências e nos atos anteriores do processo, mas ressaltou que existem ocupações em área de preservação permanente e que, para esses casos, o DNOCS deve agir com celeridade devido aos impactos ambientais negativos gerados para o ecossistema da região.

Foi determinada, então, a juntada de relatório atualizado sobre essas questões, a fim de que a Defensoria possa realizar o acompanhamento das famílias de baixa renda e para que seja possível analisar as condições para concessão de eventual abrigo provisório para os moradores a serem removidos, bem como a viabilidade de pagamento de aluguel social ou ainda a possibilidade de inclusão dos grupos familiares em programas habitacionais do Município.

O juiz substituto indagou do Ministério Público se entendia como benéfico o prosseguimento da fase conciliatória, com a continuidade das tratativas da forma como vinham ocorrendo. Em resposta, o *Parquet* afirmou afirmativamente, pois estaria demonstrado o empenho da autarquia na solução consensual da demanda, e requereu a

designação de uma inspeção judicial ou mesmo uma visita das partes *in loco*, a fim de que possa ser verificada a atual situação do entorno do Açude.

Os demais representantes das entidades públicas presentes também demonstraram interesse na continuidade da condução conciliatória. O professor representante do IFCE ressaltou que estaria em andamento projeto de extensão que visa a transformar a região do Cedro em um geoparque, nos moldes do “Geoparque Araripe” que já existe na região de Juazeiro, salientando que o projeto tem potencial para trazer desenvolvimento social, econômico e turístico para a região. Ao final do ato, restou consignado que a próxima audiência ocorrerá no dia 28/06/2022 e que será aprazada oportunamente a visita das partes *in loco*.

É de se observar que o período excepcional de pandemia ocasionou atraso no trâmite processual, particularmente em virtude da impossibilidade de realização de audiências, atos processuais por meio dos quais vinham se encaminhando as soluções mais importantes. Não obstante a possibilidade, em tese, de realização das audiências por videoconferência, os magistrados condutores da ação entenderam que não seria uma via adequada para o caso em comento, visto que impossibilitaria a presença de grande parte das pessoas que vinha acompanhando o processo desde o início, em razão de muitas delas, pertencentes à comunidade, não terem fácil acesso aos meios eletrônicos essenciais.

Apesar disso, em abril do corrente ano, como visto, a ação retomou seu trâmite, já tendo sido marcada a data para a realização do próximo ato, de forma que a demanda poderá ter a devida continuidade. Motivado por ações como esta, dentre outras complexas que tramitam com características similares, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região editou o Ato Conjunto n. 2/2021³⁶⁴, por meio da Presidência do Tribunal e de sua Corregedoria, objetivando estabelecer um fluxo padronizado a ser adotado em processos complexos e estruturais relacionados aos objetivos do desenvolvimento sustentável.

Esse ato é de extrema relevância, visto que, além de ter buscado definir os processos complexos, como “[...] aqueles cuja produção probatória ou efetivação decisória necessitam da colaboração de outros órgãos e instituições ou da atuação de equipe multidisciplinar para o cumprimento satisfatório da tutela jurisdicional”³⁶⁵, estabeleceu formas de auxílio institucional a ser prestado nas fases de conciliação, organização,

³⁶⁴ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Ato Conjunto nº 2/2021. Estabelece parâmetros referenciais para seleção e atuação da Presidência e da Corregedoria-Regional do Tribunal Regional Federal da 5ª Região no suporte técnico e administrativo de processos complexos e estruturais. **Diário Eletrônico Administrativo TRF5**, Recife, n. 221.0, p. 1-9, 18 nov. 2021.

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 1.

saneamento, instrução e cumprimento do processo, que certamente serão muito úteis aos juízes que atuam na condução de demandas dessa natureza.

4.5 O pleno acesso à justiça: em busca da adequada solução dos litígios complexos

O pleno acesso à justiça, dentro da nova concepção do processo civil contemporâneo, deve ser compreendido em uma acepção mais ampla do que a mera judicialização dos conflitos, estando relacionado à garantia de um processo menos abstrato e formal, que inclua o “[...] direito à informação e à participação, especialmente quando se fala da proteção ambiental”³⁶⁶.

A amplitude do problema, muitas vezes, demanda uma solução sistêmica e duradoura, havendo desafios que só podem ser enfrentados com êxito se forem realizados em parceria por todos os entes participantes do processo. Portanto, a viabilização de um acesso mais concreto e real, a partir da construção de um espaço processual democrático, visa a ir além do êxito daquele que propõe a demanda, pois busca a solução integral do mérito a partir de uma decisão justa e efetiva na concretização dos direitos e interesses envolvidos na lide.

4.5.1 A eficácia das decisões a partir da condução dialógica dos processos

A adoção do modelo dialógico para a condução das demandas complexas, a partir do qual se almeja a resolução do conflito de forma conversada e gradual, tem por escopo edificar a superação do conflito por intermédio do consenso. A busca pelo consenso representa a tentativa de encontrar o equilíbrio da situação, devendo as partes ter a solidariedade como sentimento primordial. É importante que o acordo seja discutido, participado e que as pessoas saibam exatamente o compromisso que cada uma está assumindo.

Rodrigues e Gismondi ressaltam que em causas dotadas de complexidade o consenso dos sujeitos que participam do processo é fundamental para uma solução final mais consentânea com a realidade do conflito existente no caso.³⁶⁷ Entretanto, nem sempre será possível atender a todos os desejos das partes e dos interessados, visto que há questões de

³⁶⁶ DISCACCIATI, Ana Clara; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Acesso à justiça em matéria ambiental. *Nomos*: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 36, n. 1, p. 15-36, jan./jul. 2016, p. 33. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2900/>. Acesso em: 26 jan. 2022.

³⁶⁷ RODRIGUES; GISMONDI, 2019, p. 626.

variadas ordens sendo discutidas e visões diferentes sobre o conflito, o que exigirá que todos façam mútuas concessões, a fim de chegarem a um comum acordo acerca dos pontos em debate.

Nessa senda, a satisfação dos interesses das partes que compõem a demanda não significa obrigatoriamente que o intento de cada uma delas será integralmente atingido, pois elas se tornam conscientes de que se deve buscar, dentro das possibilidades, o melhor interesse para a coletividade e não o anseio individual de cada indivíduo. Sales e Oliveira enfatizam a esse respeito que:

A proposta da construção de consensos vem sendo bastante aplicada para a solução de conflitos que envolvam um número expressivo de pessoas. O consenso buscado não se concretiza na unanimidade, mas na definição de um acordo geral com o qual todos, ou quase todos, possam conviver com satisfação e harmonia.³⁶⁸

O importante é que a construção da solução aconteça a partir da escuta ativa, no contexto de uma atividade dialógica compartilhada, em que o juiz que conduz a ação seja receptivo aos argumentos apresentados, os quais devem ser ouvidos atentamente a fim de terem potencial para influenciar a resolução final, dentro da concepção de um contraditório material, que privilegia a paridade de tratamento entre todos. Quando a concordância geral não for possível, é viável que se adote a posição da maioria sem perder a integridade do processo, pois, mesmo na falta de consenso, os padrões de diálogo adotados contribuem para uma maior conformação daqueles que não viram sua posição prevalecer.³⁶⁹

O descumprimento às ordens emanadas de uma decisão judicial não é prejudicial apenas às partes processuais, mas sim a todo o ordenamento e à sociedade, na medida em que gera insegurança jurídica no seio político e social. É possível, nesse sentido, observar uma maior eficácia das decisões quando a comunicação aberta é adotada, em comparação à efetividade de comandos simplesmente impostos pelo julgador. Essa facilitação quanto ao cumprimento se justifica na medida em que o espaço público de discussão empodera aqueles que participam dos atos e faz com que seu senso de responsabilidade aumente, já que passam a conhecer melhor as normas e suas sanções, bem como se sentem responsáveis pelas escolhas realizadas e que, ao final, comporão as decisões tomadas.

³⁶⁸ SALES; OLIVEIRA, 2017, p. 447.

³⁶⁹ NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; GOMES, Renata; ASSIS, Rafaela. Processo estrutural e litigância de interesse público. In: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019, p. 385.

Como salientou a juíza federal Cíntia Menezes Brunetta, que conduzia importante processo a respeito da organização das filas das cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Ceará: “Analisando de forma sistêmica, vi que não adiantaria dar apenas uma ordem e fixar prazos, pois a decisão acabaria por ser descumprida, porque não geraria uma solução real. Teríamos que encontrar juntos uma forma para resolver isso”³⁷⁰. Pontuou que a condução dialógica gera, em muitos casos, um trâmite mais trabalhoso e que exige mais disponibilidade de tempo de todos os envolvidos, mas se trata de um valioso método, pois em um longo prazo leva à solução estável da lide.

Sabe-se que as demandas coletivas costumam ser ajuizadas por legitimados autorizados por lei a defender os interesses daquela coletividade. Apesar de se presumir que eles podem garantir uma representatividade adequada no processo, não há dúvidas de que a presença direta das pessoas interessadas confere ainda mais legitimidade aos argumentos desenvolvidos no tramitar da ação, sobretudo quando se pretende que os efeitos das decisões sejam duradouros e sustentáveis. Sales, ao tratar da participação consciente como meio para agregar responsabilidade, ressalta a importância da teoria da ação comunicativa de Habermas nessa seara:

A Teoria da Ação Comunicativa, de Jürgen Habermas (*Theorie des Kommunikativen Handelns*), procura um conceito comunicativo de razão e um novo entendimento da sociedade, ou seja, sociedade na qual os indivíduos participam ativamente das decisões individuais e coletivas conscientemente, ensinando-lhes a responsabilidade por suas decisões.³⁷¹

Quando um indivíduo desperta, assim, para suas responsabilidades como membro da sociedade, passa a ter uma melhor percepção sobre os fenômenos individuais e coletivos que fazem parte do seu contexto social, aflorando seu anseio na busca pela construção de relações sociais e jurídicas baseadas no princípio da reciprocidade.³⁷² A valorização dessa cooperação possibilita o tramitar processual negociado e participativo, em que os atores processuais são colocados como protagonistas no enfrentamento dos seus problemas, o que dá impulso à ética discursiva, que será concretizada na vontade de encontrar uma solução justa para o caso.

³⁷⁰ BRUNETTA *apud* JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ. Uma solução possível para a fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Ceará. **Portal da Justiça Federal da 5ª Região**, Fortaleza, 14 jun. 2016. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/consulta-noticias/2414-uma-solucao-possivel-para-a-fila-das-cirurgias-ortopedicas-de-alta-complexidade-no-ceara.html>. Acesso em: 23 mar. 2022.

³⁷¹ SALES, Lília Maia de Moraes. **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 171.

³⁷² BUSTAMANTE, 2013, p. 179.

Como enfatizam Ernandorena e Soriano-Sierra, a participação efetiva possibilitará “[...] o controle social da solução alcançada e permitirá ainda que se efetive a justiça ambiental, o cumprimento voluntário das condições, gerando maior estabilidade e adaptabilidade de todos os envolvidos às resoluções alcançadas”³⁷³. A publicidade e a transparência dos diálogos podem, ademais, auxiliar os cidadãos a fiscalizar o cumprimento das medidas que ficaram sob o encargo e da Administração Pública.

O fato dos agentes públicos estarem presentes também torna a decisão final mais facilmente executável, pois além de existir o compromisso com o cumprimento da solução que foi por eles construída, presume-se que as questões financeiras e orçamentárias foram consideradas no encaminhamento das propostas de resolução. Esse aspecto é relevante, pois, como pondera Moreira, nos casos de comandos condenatórios expedidos unilateralmente pelo juízo, se o poder público for vencido na demanda, a situação de postergação no cumprimento pode acontecer pelos óbices impostos pelas limitações de verbas e, ainda quando se trata da expedição de precatórios, tem-se um procedimento mais demorado para pagamento, que pode se estender até a gestão administrativa seguinte.³⁷⁴

No âmbito dessa ponderação, é possível observar, no caso relativo à revitalização do Açude do Cedro, que a participação dos entes públicos, sobretudo por meio da AGU e das Procuradorias, que têm acesso mais próximo aos Ministérios e Secretarias responsáveis pela liberação de recursos, possibilita o conhecimento prévio sobre o orçamento anual a ser destinado a determinados órgãos e atividades prestacionais, permitindo que se analise a viabilidade da reserva de verbas para as ações voltadas às questões discutidas no processo, com vistas ao cumprimento mais célere dos acordos e comandos judiciais.

Portanto, quando todos os participantes do processo fornecem, por meio do contraditório facilitado pelo método dialogal, seus fundamentos e contribuições para a construção das soluções, a decisão final ganhará maior efetividade em seu cumprimento, possibilitando uma “fusão de horizontes”, como quer Gadamer, pois nada mais representativo do que a presença dos próprios interessados para realizar as adaptações necessárias das formas de resolução do conflito às suas realidades, sendo a participação ativa instrumento de concretização da cidadania dentro do processo.³⁷⁵

³⁷³ ERNANDORENA; SORIANO-SIERRA, 2016, p. 89.

³⁷⁴ MOREIRA, 2021, p. 80.

³⁷⁵ GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método I**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Flávio Paulo Meurer. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 591-592.

4.5.2 O processualismo democrático na busca pela pacificação social do conflito

Os conflitos judiciais que decorrem da ausência de efetivação dos direitos fundamentais devem ser apreciados e decididos sob a perspectiva de um novo modelo processual democrático, que conte com a participação efetiva das partes, dos entes públicos e da população interessada, como se tem analisado no decorrer do presente capítulo. Propicia-se, dessa forma, o debate de ideias que busque preservar a racionalidade financeira e a sustentabilidade do sistema, bem como a igualdade de acesso às prestações sociais a serem alcançadas com o deslinde do processo.

Constata-se que o cidadão, ao participar de forma ativa das políticas públicas formuladas, mesmo no âmbito de uma ação judicial, sente fortalecido o princípio democrático, pois percebe que seus anseios são ouvidos e considerados, notadamente quando tratam de assuntos atinentes a direitos sociais, consolidando a essência do acesso à justiça e o sentimento de pacificação social do conflito. A importância da participação no procedimento é enfatizada por Luhmann, quando afirma que a cooperação de todos tem um valor especial, seja nos compromissos pessoais ou processuais.³⁷⁶

O princípio democrático na esfera processual está diretamente relacionado ao vínculo estabelecido na participação social, em que os sujeitos deixam de ser meros expectadores para se tornar destinatários e operadores da norma e essa mudança de paradigma conduz à facilitação quanto ao cumprimento das decisões. “Com efeito, é a partir do fortalecimento do chamado processualismo constitucional democrático que se enxerga uma luz adequada a ser lançada sobre a eficiência (efetividade) dos processos”³⁷⁷.

Por outro lado, quando a comunidade sente que seus interesses não são ouvidos pelos órgãos oficiais, abre-se o caminho para o surgimento de um direito paralelo, como analisa Santos ao tratar de Pasárgada, direito este que convive e muitas vezes busca sobrepor-se ao direito oficial, o que pode gerar uma situação mais conflituosa para aquela comunidade, que muitas vezes não terá seus problemas solucionados da forma juridicamente correta e socialmente mais adequada.³⁷⁸ Consoante assevera Spengler, “[...] cansados de esperar,

³⁷⁶ LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1980, p. 96-97.

³⁷⁷ RODRIGUES, Luís Henrique Vieira; VARELLA, Luiz Henrique Borges. As *structural injunctions* e o direito processual brasileiro: apontamentos acerca do alcance coletivo, da participação, e da executividade das medidas estruturantes no âmbito da litigância de interesse público. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 563.

³⁷⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Sociologia jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho**. Madrid: Trotta; Bogotá: ILSA, 2009, p. 166.

muitas vezes os indivíduos aplicam suas próprias regras, ainda que ausentes de oficialidade³⁷⁹. De fato, a participação legítima a tomada de decisões, sobretudo diante de questões conflituosas complexas.

O acesso à justiça visa à obtenção de resultados no plano substancial e, para que a solução seja adequada, justa e eficaz, o Estado-juiz deve determinar medidas que garantam a efetividade dos direitos, não devendo haver receio quanto à violação da separação dos Poderes, pois o Judiciário passa a ter o “[...] poder-dever-vocação, mediante o devido processo, de garantir o pleno acesso à justiça”³⁸⁰ nos casos de omissão ou atuação ineficiente das funções estatais.

É certo que apesar dos avanços, ainda há necessidade de se aperfeiçoar e solidificar os mecanismos jurídicos adequados ao tratamento de demandas que envolvem a concretização de direitos fundamentais. Pondera-se que as audiências públicas, apesar de constituírem em um importante instrumento de legitimação, em muitos casos, mesmo quando previstas em lei, não vem sendo utilizadas adequadamente “[...] especialmente pela falta de conscientização da população, pela falta de manifestação qualificada para o público em geral e até em função dos locais e horários em que estas são realizadas”³⁸¹.

Há, ademais, que se considerar que nem sempre será viável a condução do processo por meio do método dialogal, pois há representantes do poder público que ainda se mostram resistentes à construção consensual de soluções, haja vista o entendimento sobre a indisponibilidade do interesse público, nos moldes da discussão já exposta em momento anterior deste capítulo. Da mesma forma, podem existir situações em que a própria população não esteja aberta às discussões e não apresente representantes dispostos a fazer concessões em busca de uma solução compartilhada.³⁸²

É possível também que não haja disponibilidade de tempo para o juízo conduzir o processo com base nesse modelo, diante dos outros afazeres sob sua responsabilidade, já que se trata de um método que demanda do magistrado maior dispêndio de energia de trabalho, com o alargamento de prazos e fases processuais e a realização de um maior número de audiências. Além disso, some-se o problema da inexistência de espaço apto para a realização

³⁷⁹ SPENGLER, Fabiana Marion. A mediação comunitária como meio de tratamento de conflitos. **Pensar**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 271-285, jul./dez. 2009, p. 279. DOI: <https://doi.org/10.5020/23172150.2012.271-285>. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/1705>. Acesso em: 26 abr. 2022.

³⁸⁰ ARAÚJO, Vanessa Mascarenhas de. As sentenças estruturantes e o pleno acesso à justiça: em busca da adequada solução dos litígios coletivos complexos e da efetividade das políticas públicas. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 865.

³⁸¹ STAFFEN; UVOBODNAR; BODNAR, 2019, p. 224.

³⁸² JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ, 2016, não paginado.

de atos públicos que contem com a participação de grande número de pessoas, sobretudo nas cidades do interior dos Estados brasileiros, o que demanda a realização de parcerias com outros entes para a cessão de espaços adequados.

Acrescente-se ainda a esses fatores a necessidade de uma melhor preparação de juízes e servidores no que se refere à condução dos processos por meio das medidas alternativas. Como salienta Moreira, existe um desafio na própria formação dos operadores do direito, sendo necessária uma reformulação no ensino jurídico, para que a litigância deixe de ser o foco, abrindo espaço para exploração do modelo multiportas e da importância da solução dos conflitos pelos meios consensuais.³⁸³

A Resolução n. 125/2010 do CNJ, nesse sentido, prevê a necessidade de adequada formação, treinamento e capacitação dos servidores e conciliadores no âmbito da Justiça (arts. 2º e 3º) e adota como critério para promoção e remoção de magistrados a atuação em atividades relacionadas aos meios de autocomposição dos conflitos (art. 6º, inciso III).³⁸⁴ Essa preparação é importante para que os servidores entendam os benefícios desses meios e possam melhor orientar as partes a respeito de todas as consequências advindas da sua adoção. A esse respeito, Martins e Barros destacam que:

Para tanto, é extremamente necessária a orientação para formação das partes envolvidas, sejam elas entes do Poder Público ou não, para que juntas possam contribuir para a solução do conflito de forma eficaz, proporcionando a solução dos conflitos, a pacificação social, a inclusão social e a concretização da cidadania.³⁸⁵

Verifica-se que condução das demandas coletivas complexas, diante da inexistência de uma legislação una e organizada voltada à tutela coletiva, dá-se a partir da aplicação de leis esparsas e da utilização subsidiária do CPC, existindo críticas a esse modo de condução haja vista que “[...] a prevalência do privado sobre o comum resta demonstrada na origem do procedimento, vez que a utilização subsidiária e supletiva do *códex* processual civil nos processos coletivos de interesses difusos privilegia o individual privatista”³⁸⁶.

Entretanto, como já analisado anteriormente, diversos institutos do processo civil tradicional foram revisitados na última grande reforma em 2015, possibilitando o intercâmbio de ferramentas jurídicas e permitindo ao magistrado mesclar as disposições legais e

³⁸³ MOREIRA, 2021, p. 32.

³⁸⁴ BRASIL, 2010/[2021], não paginado.

³⁸⁵ MARTINS, Dayse Braga; BARROS, Maria do Carmo. A mediação como mecanismo de solução de conflitos ambientais e efetivação do princípio da participação social. In: CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Dayse Braga; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. Fortaleza: Premius, 2013, v. 1, p. 162.

³⁸⁶ LIBERA; CALGARO, 2019, p. 79.

principiológicas em busca da melhor resolução dos processos coletivos. O poder de flexibilização dos procedimentos e dos prazos processuais, bem como a adoção de ordens negociadas no trâmite processual, mostram-se instrumentos de grande valia para a efetividade do processo na busca pela superação do conflito existente, uma vez que reduz o distanciamento entre as partes e entre estas e o juiz.

A redução desse distanciamento não afronta a essencial imparcialidade do julgador, haja vista que o que se objetiva é facilitar a comunicação entre as partes com o fito de se obter uma decisão justa e legítima considerando todos os aspectos importantes ao deslinde do feito. Destarte, a legitimidade do processo não vem apenas do ordenamento jurídico, mas da atuação do juiz ao estimular o processo cooperativo e abrir espaço para que as posições inicialmente antagônicas sejam claramente expostas, possibilitando a formação de uma decisão coletiva, tomada a partir dos argumentos razoáveis apresentados por cada parte.

Além disso, observa-se que os Tribunais, a partir da citada Resolução n. 125/2010 do CNJ, têm criado Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos³⁸⁷, com as funções de planejamento, implementação, regulamentação e incentivo dos métodos consensuais de resolução das lides, bem como Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania³⁸⁸, com o objetivo de implementar e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política de acordos.

O processo democrático, da forma como compreendido na atualidade abrange, portanto, a participação conjunta do administrado e da Administração Pública e deve promover e defender o interesse público, relacionado à acepção de bem comum e de compartilhamento de interesses entre os destinatários dos atos administrativos. Privilegia-se a proteção dos valores mais importantes para a pessoa humana e o para o meio ambiente, pois,

³⁸⁷ “Art. 7º Os Tribunais deverão criar, no prazo de 30 dias a contar da publicação desta Resolução, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área, com as seguintes atribuições, entre outras.” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 26 mar. 2022).

³⁸⁸ “Art. 8º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão.” (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 26 mar. 2022).

como expõe Moreira, “O constitucionalismo contemporâneo prestigia a democracia participativa em lugar da supremacia do interesse público e da legalidade”³⁸⁹.

Quanto aos conflitos socioambientais, entende-se ser essencial o engajamento de todos (sociedade e poderes públicos) na gestão dos recursos naturais e na consecução dos interesses sociais, seja no âmbito judicial ou extraprocessual, pois esse envolvimento auxiliará a construção de um projeto civilizatório mais promissor para o futuro, visto que a proteção efetiva do meio ambiente e dos direitos básicos dos cidadãos depende de ampla conscientização, em prol de uma governança ambiental participativa.

As questões ambientais são fundamentais para as gerações presentes e futuras e são do interesse de toda a coletividade, exigindo dos juízes, para além da observância da legislação ambiental, sensibilidade e esforço criativo para que possam tomar as melhores decisões, com o estabelecimento de medidas a serem acompanhadas pelos cidadãos, aumentando a credibilidade destes em relação ao serviço jurisdicional.

Entende-se, assim, que a condução dos processos complexos a partir de um olhar prospectivo, que tenha por escopo a presença da sociedade e dos entes públicos na construção das soluções negociadas, é recomendável, sempre que for viável diante das condições do caso concreto, pois possibilitará uma resolução mais eficaz do conflito ao permitir a construção de consensos e o alcance de soluções que promovam a cooperação entre todos os envolvidos, levando à almejada pacificação social dos conflitos.

³⁸⁹ MOREIRA, 2021, p. 140.

5 CONCLUSÃO

Com a ocorrência de uma crescente produção legislativa nos últimos anos, no Brasil, relativamente a temas que envolvem questões ambientais, foi possível constatar a existência de inúmeros normativos voltados à conservação do meio ambiente e à preservação do acervo ecológico para as gerações futuras, com base nos pilares do desenvolvimento sustentável, na noção de solidariedade intergeracional e nos ditames estabelecidos pela Constituição de 1988.

Além das normas que tratam da proteção material ao meio ambiente, a legislação processual também contou com significativo avanço, com ênfase para a Lei n. 7.347/1985, que trouxe regulação acerca da ação civil pública e previu instrumentos aptos a possibilitar a responsabilização dos causadores de danos ao meio ambiente e a qualquer direito difuso ou coletivo, constituindo-se em um relevante meio para a proteção desses direitos, a partir das novas diretrizes traçadas para a jurisdição coletiva.

Identificou-se ainda que a jurisprudência do STJ tem passado por notória evolução na última década, sobretudo no que se refere a assuntos relacionados à seara ambiental, tendo diversos entendimentos importantes sido sumulados, como, por exemplo, a inversão do ônus da prova como regra de julgamento em prol do meio ambiente e a impossibilidade de utilização do fato consumado para justificar a consolidação de situações ambientais desfavoráveis.

Apesar de a normatização ser favorável à proteção do meio ambiente, restou constatado que ela não inibe a ocupação irregular em áreas de proteção ambiental, notadamente em razão das falhas de fiscalização e de vigilância observadas nesses espaços, possibilitando que pessoas, em geral de baixa renda, ocupem tais áreas e façam delas sua moradia. A deficiência de políticas públicas bem estruturadas relativas ao direito de moradia agrava essas situações, que, não raras vezes, acabam se tornando conflitos judicializados, a partir da propositura de ações coletivas pelos legitimados legais.

O Poder Judiciário passou então a ter, nas últimas décadas, papel cada vez mais relevante na resolução das lides de cunho socioambiental. Embora não seja originariamente vocacionado para tratar da efetivação de políticas públicas, o Judiciário deve, quando devidamente provocado e dentro dos limites constitucionais, buscar a harmonização dos interesses em questão ou, quando esta não for viável, sopesar em suas decisões a necessidade de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em detrimento de outros interesses

envolvidos, para assim atingir os preceitos constitucionais estabelecidos e os anseios sociais almejados.

Foram analisados, nesse diapasão, os principais julgados do STJ que tratam do conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente, tendo sido observada a prevalência de entendimento quanto à necessidade de proteção ambiental, haja vista que os danos observados nessa seara envolvem sacrifícios de natureza definitiva, enquanto, em relação ao direito à moradia, mostrou-se possível o encaminhamento de outras soluções, a exemplo do pagamento de aluguel social pelo poder público e da construção de habitações em outras localidades, bem como outras medidas apropriadas a cada caso.

Não obstante essas decisões sejam consideradas progressistas na proteção dos valores socioambientais, foi possível verificar premente necessidade de se conferir maior efetividade ao cumprimento dos comandos judiciais, pois, por meio da análise dos casos, constatou-se a resistência da população em se retirar da localidade em algumas situações, bem como a falta de vontade política para enfrentar o problema de maneira definitiva, prolongando tanto os danos ao meio ambiente quanto a situação precária de vida das pessoas afetadas.

Foi possível ainda identificar, a partir do histórico dos processos analisados, que na maioria deles não houve diálogo prévio entre as partes, nem justificativa acerca dos motivos que teriam levado às medidas de desocupação, tendo as pessoas, ao final do julgamento, recebido somente uma comunicação com a determinação de prazo para a retirada do local. Constatou-se, assim, a imprescindibilidade de abrir mais oportunidades de espaço no âmbito processual para a escuta atenta dos interessados, a fim de construir soluções adequadamente justificadas para as situações conflituosas.

Verificou-se, então, ser necessária uma condução diferenciada visto que os processos socioambientais complexos abordam problemas de diversas ordens e exigem resoluções que possam ser compartilhadas entre as partes, os entes públicos e as demais pessoas afetadas pelas questões processuais, com vistas ao seu melhor encaminhamento. Nessa toada, foi possível perceber que as alternativas processuais relacionadas ao sistema de tutela coletiva, tais como a realização de audiências públicas e a adoção de ordens negociadas, passaram a ser gradativamente utilizadas pelos magistrados, visando a possibilitar a abertura da comunicação.

As alterações processuais trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015 viabilizaram o incremento quanto à adoção dessas novas estratégias, ao permitirem maior maleabilidade na condução da ação, com a possibilidade de flexibilização de prazos e de procedimentos, estabelecendo um modelo mais cooperativo de jurisdição, que confere

prestígio à autocomposição e aos atos de cooperação entre as partes. A atividade jurisdicional vem sendo então reformulada, para que possa se tornar mais próxima dos demais sujeitos processuais.

Nessa senda, nos dias atuais, é razoável reconhecer que os processos judiciais, sobretudo os de feição coletiva, exigem maior pluralidade, qualidade e abertura dos debates. O modelo dialógico, nesse contexto, tem se mostrado como o mais adequado à condução dessas lides, em contraposição ao método impositivo, usualmente adotado na resolução de litígios individuais e composto por ordens rígidas, em que o juiz deve assumir uma postura mais passiva e se limitar à análise das medidas requeridas por meio das petições e manifestações tradicionais.

Possibilita-se, por via do diálogo, a oitiva de setores da sociedade civil interessada e da população, além das próprias partes (sejam entes públicos ou particulares), testemunhas e *experts*, cujos depoimentos se mostrem relevantes para o encaminhamento do caso. As decisões a serem tomadas pelo Judiciário passarão a ser embasadas em manifestações das entidades originalmente responsáveis pela efetivação das medidas discutidas e da coletividade, que poderá expor seus interesses e sugerir soluções práticas e eficazes, viabilizando o empenho de todos na construção das políticas públicas a serem efetivadas.

O tratamento aberto e transparente conferido a esses litígios permite, assim, que diversas alternativas sejam discutidas. Nas audiências, em casos que tratam de construções erigidas em locais que são objeto de proteção ambiental, é possível, por exemplo, que sejam estudados os tipos de ocupações presentes nas áreas, com o fito de investigar quais são passíveis de regularização pelos órgãos competentes e quais deverão ser retiradas dos locais afetados, possibilitando, nesse último caso, a inserção das pessoas em programas governamentais de habitação ou a implementação de medidas consideradas mais viáveis para cada caso.

Essas hipóteses estão inclusive sendo objeto de análise no âmbito da ação civil pública que trata da revitalização do Açude do Cedro. Na referida ação coletiva, diante da existência de ocupações irregulares no entorno do açude, foram realizados o georreferenciamento da área e o cadastramento das famílias nela residentes, com a elaboração de relatório pormenorizado que dividiu as construções existentes na região em quatro tipos distintos de ocupação, especificando quais poderiam permanecer no local e sob que condições, tendo havido ainda a devida intimação de todos para participar dos atos e reuniões que definiram os caminhos a serem adotados.

Uma jurisdição coletiva, para que seja efetiva, necessita de técnicas que valorizem a democratização do processo. Entende-se, portanto, que o método dialogal favorece a eficácia da decisão e a produção adequada dos seus efeitos, visto que, quando os representantes dos órgãos públicos participam das discussões e da busca de soluções, recupera-se a ideia de que a responsabilidade pela solução dos problemas atinentes às políticas públicas é dos órgãos da Administração Pública, e estes se sentem responsáveis pelos compromissos assumidos perante a sociedade com a chancela do Judiciário.

Da mesma maneira a comunidade afetada colabora para o cumprimento dos comandos judiciais, estando ciente das motivações que levaram a cada direcionamento e tomada de decisão, podendo ainda fiscalizar o cumprimento das medidas que ficaram sob o encargo do poder público. A participação popular gera senso de pertencimento e de socialização, e deve ser estimulada como instrumento da cidadania e mecanismo adequado para a solução equilibrada e sustentável das lides.

É certo, por outro lado, que a deliberação igualitária e a construção de consensos podem ser inalcançáveis em determinados processos, que se desenvolvem a partir de interesses antagônicos e aparentemente inconciliáveis, seja pela falta de disponibilidade do juízo em conduzir o processo com base no modelo dialogal ou mesmo diante da negativa de certos representantes do poder público em participar de maneira ativa da construção de soluções negociadas, em razão dos motivos diversos delineados no quarto capítulo deste trabalho.

De toda sorte, apesar dessas situações, compreende-se que o processo civil de interesse público, baseado na ideia de democracia deliberativa de Habermas e conduzido pelo diálogo, quando adotado pelo magistrado e encampado pelas partes, permite a concretude de valores democráticos no plano judicial, posto que a transparência e a imparcialidade na condução dos procedimentos possibilitam o direito ao processo justo e adequado.

Essa concretização da democracia pode ser mais facilitada no âmbito do Judiciário até mesmo do que nos campos político e social, diante das desigualdades que assolam a população brasileira, que podem ser corrigidas no campo processual pelo magistrado, quando reduz elitismos e considera igualmente todos os argumentos expostos no decorrer da instrução.

Essa ideia tem relação com a nova concepção de contraditório material trazida pelo processualismo democrático, que busca promover essa garantia por meio de processo de inclusão no seio de um ambiente dialético, no qual os sujeitos sejam tratados como iguais e exerçam seu direito de influência, tendo seus anseios ouvidos na construção conjunta das

decisões. O processo passa a ser visto, então, como verdadeiro instrumento de realização dos direitos materiais.

É possível concluir, mediante as análises empreendidas, que os graves problemas decorrentes da ausência de efetivação dos direitos fundamentais devem ser apreciados e decididos com a participação dos órgãos públicos e da coletividade, o que propicia o fortalecimento do espírito democrático e evidencia o método dialógico como instrumento adequado para o tratamento das lides complexas.

REFERÊNCIAS

- AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALVES, Francisco Glauber Pessoa. Fato consumado, direito material e direito processual. **Revista Magister de Direito Civil e Direito Processual Civil**, Porto Alegre, v. 13, n. 76, p. 93-121, jan./fev. 2017.
- ANTUNES, Paulo Bessa. Da existência da exclusão de responsabilidade na responsabilidade por danos ao meio ambiente no Direito Brasileiro. **e-Pública**. Lisboa, v. 3, n. 2, p. 100-119, nov. 2016. Disponível em: <https://e-publica.pt/volumes/v3n2/pdf/Vol.3-Nº2-Art.05.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2022.
- ARAÚJO, Vanessa Mascarenhas de. As sentenças estruturantes e o pleno acesso à justiça: em busca da adequada solução dos litígios coletivos complexos e da efetividade das políticas públicas. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 844-867.
- ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS. **Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro**: sumário executivo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2019. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_DO_JUDICIARIO_BRASILEIRO_COMPLETO.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris, 2005.
- BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-CE**: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPPFOR. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/58986>. Acesso em: 25 mar. 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-48, 2006. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/11641>. Acesso em: 10 maio 2022.
- BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 25-65, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_25.pdf. Acesso em: 5 abr. 2022.

BAUERMAN, Desirê. **Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer**: estudo comparado: Brasil e Estados Unidos. Porto Alegre: Fabris, 2012.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; MATIAS, João Luis Nogueira. Comentário doutrinário [acerca dos deveres do Estado]. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, ano 27, n. 239, p. 548-555, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacao-institucional/index.php/RevSTJ/article/viewFile/5340/5464>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BENJAMIN, Antonio Herman. Apresentação. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, ano 27, n. 239, p. 21-22, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacao-institucional/index.php/RevSTJ/article/viewFile/5340/5464>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In*: BRASIL. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. p. 55-72. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BERNAL PULIDO, Carlos. **El derecho de los derechos**: escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BORGES, Thiago. Reservatório de tensões: o documentário. **Periferia em Movimento**, São Paulo, 18 jul. 2018. Disponível em: <http://periferiaemmovimento.com.br/reservatorio-de-tensoes-o-documentario/>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BOSELMMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). **Diário da Justiça eletrônico do CNJ**, Brasília, DF, n. 53/2021, p. 2-3, 5 mar. 2021a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. Decreto de 1º de dezembro de 2000. Cria o Comitê Nacional para a preparação da participação brasileira na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas para a

revisão e avaliação da implementação dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 232-E, p. 8, 15 fev. 2000a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/12/2000&jornal=1&pagina=8>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 130, n. 128, p. 8713-8714, 7 jul. 1992. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/07/1992&jornal=1&pagina=1>. Acesso em: 5 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.567, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 55-C, p. 1, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=602&pagina=1&data=20/03/2020&totalArquivos=1>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991. Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia-Geral das Nações Unidas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 242, p. 1, 13 dez. 1991. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=13/12/1991>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 32-E, p. 1, 15 fev. 2000b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=15/02/2000>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, [1977]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 5 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7853compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 31, p. 1997-2003, 15 fev. 1993. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/02/1993&jornal=1&pagina=1>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 5 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997.** Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 6 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil:** seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 79, p. 1-3, 28 abr. 1999. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/04/1999&jornal=1&pagina=41>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da

República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 11, p. 3-4, 16 jan. 2007. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/01/2007&jornal=1&pagina=3>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.934, de 5 de maio de 2009**. Dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos; altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111934.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 248, p. 1-2, 29 dez. 2009. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/12/2009&jornal=1&pagina=1>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.** Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12340compilado.htm. Acesso em: 6 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 5 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 5 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 236, p. 1-3, 9 dez. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/12/2011&jornal=1&pagina=1>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 124, n. 31, p. 2548-2549, 17 fev. 1986. Disponível em: <http://www.ima.al.gov.br/wizard/docs/RESOLUÇÃO%20CONAMA%20Nº001.1986.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre conceitos, sujeição, e procedimento para obtenção de Licenciamento Ambiental, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 247, p. 30841-30843, 22 dez. 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/stories/downloads/Legislacao/Res_CONAMA_237_1997.pdf. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: SDH/PR, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 6 abr. 2022.

BRASIL. Secretaria do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 128, p. 12945, 5 jul. 1990a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/07/1990&jornal=1&pagina=7>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. **Relatório Nacional Brasileiro: Istambul + 5**. Brasília, DF: SEDU/PR, maio 2001. Disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0008/6151/Relatorio_Brasil_Istambul_5.pdf. Acesso em: 6 abr. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.186.995/SP**. Processual civil e administrativo. Agravo regimental nos embargos declaratórios no recurso especial. Ação civil pública. Proteção do meio ambiente e a direito individual homogêneo. [...]. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 2 de dezembro de 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000568168&dt_publicacao=10/12/2014. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial nº 1.172.553/PR**. Administrativo. Recurso Especial. Ação civil pública. Danos ao meio ambiente. Usina hidrelétrica de chavantes. Ofensa ao art. 535 do CPC. Obscuridade. Não ocorrência. Lei 7.990/89. [...]. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima, 27 de maio de 2014. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000004854&dt_publicacao=04/06/2014. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo em Recurso Especial nº 1.579.543/SP**. Processual civil. Ação civil pública. Loteamento clandestino. Omissão do acórdão recorrido. Ocorrência. Julgamento extra petita e falta de provas de área urbana consolidada. Ofensa ao art. 1.022 do CPC configurada. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 18 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902690420&dt_publicacao=04/09/2020. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial nº 359.140/MS**. Administrativo e processual civil. Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial. Ação civil pública. [...]. Relatora: Min. Assusete Magalhães, 7 de dezembro de 2017. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301949114&dt_publicacao=15/12/2017. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 293.545/SP**. Agravo interno submetido ao enunciado administrativo 3/STJ. Ação civil pública ambiental. Condenação da união, bem assim de outros entes públicos, à implantação de rede de esgoto em município sergipano. [...]. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 7 de agosto de 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602791500&dt_publicacao=17/08/2018. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.633.829/SE**. Agravo interno submetido ao Enunciado Administrativo 3/STJ. Ação civil pública ambiental. Condenação da União, bem assim de outros entes públicos, à implantação de rede de esgoto em município sergipano. [...]. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 7 de agosto de 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602791500&dt_publicacao=17/08/2018. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 432.409/RJ**. Processual civil. Reparação e prevenção de danos ambientais e urbanísticos. Deslizamentos em encostas habitadas. Formação do polo passivo. Integração de todos os responsáveis pela degradação. Responsabilidade solidária. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303811690&dt_publicacao=19/03/2014. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.367.968/SP**. Ambiental. Processual civil. Omissão inexistente. Instituição de área de reserva legal. Obrigação *propter rem* e *ex lege*. Súmula 83/STJ. Aplicação do art. 68 do novo Código Florestal. [...]. Relator: Min. Humberto Martins, 17 de dezembro de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200049293&dt_publicacao=12/03/2014. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.380.787/SC**. Processual civil. Agravo Regimental no Recurso Especial. Art. 535 do CPC.

Violação. Ausência. Ação civil pública. Eficácia subjetiva. Incidência do CDC. Efeitos *erga omnes*. [...]. Relator: Min. Og Fernandes, 19 de agosto de 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301315111&dt_publicacao=02/09/2014. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 299.400/RJ**. Processo civil. Ação civil pública por dano ambiental. Ajustamento de conduta. Transação do Ministério Público. Possibilidade. [...]. Relator: Min. Francisco Peçanha Martins, 1º de junho de 2006. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200100030947&dt_publicacao=02/08/2006. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 403.190/SP**. Ação civil pública. Proteção do meio ambiente. Obrigação de fazer. Mata atlântica. Reservatório billings. Loteamento clandestino. Assoreamento da represa. Reparação ambiental. [...]. Relator: Min. João Otávio de Noronha, 27 de junho de 2006. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200101251250&dt_publicacao=14/08/2006. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 650.728/SC**. Processual civil e ambiental. Natureza jurídica dos manguezais e marismas. Terrenos de marinha. Área de preservação permanente. Aterro ilegal de lixo. Dano ambiental. Responsabilidade civil objetiva. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 23 de outubro de 2007. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200302217860&dt_publicacao=02/12/2009. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 948.921/SP**. Processual civil e ambiental. Ação civil pública. Ausência de prequestionamento. Incidência, por analogia, da Súmula 282 do STF. Função social e função ecológica da propriedade e da posse. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 23 de outubro de 2007. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200500084769&dt_publicacao=11/11/2009. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.013.153/RS**. Processual civil e administrativo. Ação civil pública. Incompetência da justiça estadual. Deficiência na fundamentação do recurso. Súmula 284/STF. Reassentamento de famílias que vivem às margens de rodovia federal próxima à área do parque estadual delta do Jacuí. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 28 de outubro de 2008. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200702914181&dt_publicacao=30/06/2010. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.060.753/SP**. Processual civil – Competência para julgamento de execução fiscal de multa por dano ambiental – Inexistência de interesse da união – Competência da justiça estadual [...]. Relatora: Min. Eliana Calmon, 1º de dezembro de 2009. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200801130826&dt_publicacao=14/12/2009. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.081.257/SP**. Processual civil. Direito ambiental. Embargos de declaração. Genéricos. Aplicação da Súmula 284/STF. Prequestionamento. Ausência. [...]. Relator: Min. Og Fernandes, 5 de junho de

2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200801753265&dt_publicacao=13/06/2018. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.198.727/MG**. Administrativo. Ambiental. Ação civil pública. Desmatamento de vegetação nativa (cerrado) sem autorização da autoridade ambiental. Danos causados à biota. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 14 de agosto de 2012. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001113499&dt_publicacao=09/05/2013. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.223.092/SC**. Administrativo e processual civil. Art. 535 do CPC. Omissões. Ausência. Meio ambiente. Área de preservação permanente. Prescrição. Aresto recorrido. Fundamentos constitucionais. Recurso extraordinário. Inexistência. Súmula 126/STJ. [...]. Relator: Min. Castro Meira, 6 de dezembro de 2012. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201002176431&dt_publicacao=04/02/2013. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.269.494/MG**. Ambiental, administrativo e processual civil. Ação civil pública. Proteção e preservação do meio ambiente. Complexo parque do sabiá. Ofensa ao art. 535, II, do CPC não configurada. [...]. Relatora: Min. Eliana Calmon, 24 de setembro de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201101240119&dt_publicacao=01/10/2013. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.388.792/SE**. Processual civil. Administrativo. Ação civil pública. Conselho regional de enfermagem – COREN. Legitimidade ativa *ad causam*. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 6 de maio de 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301891233&dt_publicacao=18/06/2014. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.666.027/SP**. Processual civil e ambiental. Ação civil pública. Loteamento clandestino. Área de preservação permanente. Dever de fiscalização do estado. Omissão. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 19 de outubro de 2017. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201603324387&dt_publicacao=01/02/2018. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.722.551/RO**. Processual civil e ambiental. Ação demolitória. Construção em área de preservação permanente. Violação de dispositivo constitucional. Impossibilidade de apreciação. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 14 de maio de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800088640&dt_publicacao=29/05/2019. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.730.402/RJ**. Administrativo. Recurso especial. Praia e zona costeira. Arraial do cabo. Art. 10 da lei 7.661/1988. Bem da união. Ação reivindicatória e demolitória. Esbulho. Quiosque. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 7 de junho de 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800553019&dt_publicacao=12/03/2019. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.731.097/RJ**. Ambiental e administrativo. Ação civil. Medida de recomposição ambiental. Comunidade vila verde. Rocinha. Recuperação do meio ambiente natural e urbano. Adoção de medidas. [...]. Relator: Min. Francisco Falcão, 11 de dezembro de 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800644659&dt_publicacao=17/12/2018. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.782.692/PB**. Processual civil e ambiental. Ação civil pública. Construções em área de preservação permanente – APP. Margem de rio. Manguezal. Princípio de preservação da integridade do sistema climático. Código Florestal. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 13 de agosto de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802687677&dt_publicacao=05/11/2019. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.795.788/RS**. Processual civil e administrativo. Recurso especial. Ação anulatória. Auto de infração ambiental. Implantação de condomínio residencial sem licença. Fundamento não impugnado. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 6 de agosto de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900319361&dt_publicacao=28/11/2019. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 1.641.167/RS**. Recurso Especial. Direito civil e ambiental. Contaminação ambiental por produtos químicos utilizados em tratamento de madeira destinada à fabricação de postes. Omissão, contradição e obscuridade. [...]. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 13 de março de 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201403294740&dt_publicacao=20/03/2018. Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 293.545/SP**. Processual civil e civil. Agravo regimental no agravo em recurso especial. Inexistência de afronta aos arts. 131, 458 e 535 do CPC/1973. Omissão não verificada. Ação civil pública. [...]. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira, 26 de fevereiro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300135179&dt_publicacao=01/03/2019. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial nº 1.209.633/RS**. Direito coletivo e direito do consumidor. Ação civil pública. Título de capitalização. Publicidade enganosa veiculada por canais de televisão, jornais e, pessoalmente, por corretores. Ação híbrida. Direitos individuais homogêneos, difusos e coletivos. [...]. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 14 de abril de 2015. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001463090&dt_publicacao=04/05/2015. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial nº 1.539.056/MG**. Recurso especial. Ação civil pública. Dano moral coletivo. Alienação de terrenos a consumidores de baixa renda em loteamento irregular. Publicidade enganosa. Ordenamento urbanístico e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Concepção objetiva do dano extrapatrimonial transindividual. [...]. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 6 de abril de 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201501446406&dt_publicacao=18/05/2021. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Habeas Corpus nº 49.607/SP**. Criminal. HC. Loteamento clandestino. Crime ambiental. Condenação mantida pelo tribunal *a quo*. Art. 40 da Lei n.º 9.605/98. Unidades de conservação. Ausência de regulamentação. Atipicidade da conduta. Falta de justa causa. Não ocorrência. Definição ampla. [...]. Relator: Min. Gilson Dipp, 29 de junho de 2006. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501849464&dt_publicacao=21/08/2006. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Habeas Corpus nº 349.965/SP**. *Habeas corpus*. Substitutivo de recurso próprio. Não cabimento. Estatuto da criança e do adolescente. Ato infracional equiparado ao tráfico ilícito de entorpecentes. Possibilidade de internação. Supressão de instância. [...]. Relator: Min. Joel Ilan Paciornik, 7 de junho de 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201600500653&dt_publicacao=13/06/2016. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Habeas Corpus nº 29.570/PA**. Penal e processual. Crime ambiental. Autorização para transporte de produto florestal. Madeira serrada imprestável para comércio. Atipicidade. Termo circunstanciado. Trancamento. [...]. Relator: Min. Paulo Medina, 16 de dezembro de 2003. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301341786&dt_publicacao=16/02/2004. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Habeas Corpus nº 124.820/DF**. Penal. Dano ao meio ambiente (art. 40 da Lei n. 9.605/98). Construção de casa de adobe. Delito instantâneo de efeitos permanentes. Conduta anterior à lei incriminadora. Princípio da legalidade. [...]. Relator: Min. Celso Limongi, 5 de maio de 2011. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200802847363&dt_publicacao=22/08/2011. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Recurso Especial nº 1.414.439/RS**. Processual civil e previdenciário. Recurso especial. Ação civil pública. Violação do art. 535 do CPC. Cômputo do tempo de benefício por incapacidade como período de carência. Possibilidade, desde que intercalado com período de efetivo trabalho. [...]. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz, 16 de outubro de 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303521752&dt_publicacao=03/11/2014. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Direito ambiental. **Jurisprudência em Teses**, Brasília, DF, n. 30, 18 mar. 2015b. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudência%20em%20teses%2030%20-%20direito%20ambiental.pdf. Acesso em: 16 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ministros em atividade**: Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin. Brasília, DF: STJ, 19 ago. 2019a. Disponível em: https://www.stj.jus.br/web/verCurriculoMinistro?parametro=1&cod_matriculamin=0001184. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Responsabilidade por dano ambiental. **Jurisprudência em Teses**, Brasília, DF, n. 119, 22 fev. 2019b. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/JuriTeses/article/view/11366/11495>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 7**. A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial. Brasília, DF: STJ, 1990b. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=7&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 126**. É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário. Brasília, DF: STJ, 1995. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=126&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 467**. Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental. Brasília, DF: STJ, 2010. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=427&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 613**. Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. Brasília, DF: STJ, 2018a. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=613&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 618**. A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental. Brasília, DF: STJ, 2018b. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=618&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 623**. As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor. Brasília, DF: STJ, 2018c. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=623&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 629**. Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar. Brasília, DF: STJ, 2018d. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=629&b=SUMU&tp=T>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 253.885/MG**. Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 4 de junho de 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258322>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347/DF** [petição inicial]. Relator: Min. Marco Aurélio, 27 de maio de 2015a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF** [petição inicial]. Relator: Min. Roberto Barroso, 2021c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Audiências públicas realizadas**. Brasília, DF: STF, 2021b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/audienciapublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 23.452/RJ**. Comissão Parlamentar de Inquérito – Poderes de investigação (CF, art. 58, § 3º) – Limitações constitucionais – Legitimidade do controle jurisdicional – Possibilidade de a CPI ordenar, por autoridade própria, a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico [...]. Relator: Min. Celso de Mello, 16 de setembro de 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85966>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Decisão: Ementa: Direito Constitucional e Civil. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Tutela do direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da COVID-19. Medida cautelar parcialmente deferida. [...]. Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de junho de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 608.482/RN**. Constitucional. Administrativo. Concurso público. Candidato reprovado que assumiu o cargo por força de liminar. Superveniente revogação da medida. Retorno ao *status quo ante*. [...]. Relator: Min. Teori Zavascki, 7 de agosto de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088200>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 627.189/SP**. Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. [...]. Relator: Min. Dias Toffoli, 8 de junho de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12672680>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 654.833/AC**. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Tema 999. Constitucional. Dano ambiental. Reparação. Imprescritibilidade. [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 20 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077366>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.101.937/SP**. Constitucional e processo civil. Inconstitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997. Ação civil pública. Impossibilidade de restrição dos efeitos da sentença aos limites da competência territorial do órgão prolator. Repercussão Geral. [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 8 de abril de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756135788>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendosegunda em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Direito Constitucional e Civil. Arguição de descumprimento de preceito Fundamental. Direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da Covid-19. Ratificação da prorrogação da medida cautelar anteriormente deferida. [...]. Relator: Min. Roberto Barroso, 7 de abril de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760977162>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 654.833/AC**. Constitucional e administrativo. Recurso extraordinário. Dano ao meio ambiente. Reparação civil. Imprescritibilidade. Repercussão geral reconhecida. [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de maio de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15119382>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 58**. É válida a exigência de média superior a quatro para aprovação em estabelecimento de ensino superior, consoante o respectivo regimento. Brasília, DF: STF, 1963. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula58/false>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BUSTAMANTE, Ana Paula. A aplicação do agir comunicativo de Habermas na mediação comunitária: o diálogo como instrumento transformador. **Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes**, Rio de Janeiro, ano 18, n. 18, p. 175-193, 2013. Disponível em: <https://www.candidomendes.edu.br/wp-content/uploads/2019/05/RevistaFDCM-Ucam18.pdf#page=181>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CAMARA, Gabriela Lima Fontenelle. Tutela coletiva processual do meio ambiente e a teoria do fato consumado em lides ambientais. **Atuação**: revista jurídica do Ministério Público Catarinense, Florianópolis, v. 14, n. 31, p. 170-190, dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.33946/2595-3966-v14n31.110>. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/110>. Acesso em: 23 mar. 2022.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de Coisas Inconstitucional”**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015a. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9297>. Acesso em: 23 mar. 2022.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 1º set. 2015b. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>. Acesso em: 23 mar. 2022.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz. Os direitos sociais como cláusulas pétreas na Constituição Federal de 1988. In: MATIAS, João Luís Nogueira (coord.). **Neoconstitucionalismo e direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 185-194.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 5, n. esp., p. 265-289, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v5i2.3075>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3075/pdf>. Acesso em: 6 abr. 2022.

CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. A proteção ambiental antecipada: breve análise sobre a aplicação dos princípios da prevenção e da precaução nos dias atuais. *In*: MATIAS, João Luís Nogueira (org.). **Direitos fundamentais na contemporaneidade**: entre as esferas públicas e privadas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 3-35.

CASTILLO BLANCO, Frederico A. **La protección de confianza en el derecho administrativo**. Madrid: Marcial Pons, 1998.

CAVALCANTE, Denise Lucena; MENDES, Ana Stela Vieira. Constituição, direito tributário e meio ambiente. **Nomos**: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, Fortaleza, v. 28, n. 2, p. 29-40, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/11752>. Acesso em: 12 jan. 2022.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum** [Relatório Brundtland]. 2. ed. Rio e Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.

COSTA, André. Açude Cedro: da imponente construção ordenada por Dom Pedro II à completa ausência de água há anos. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 17 abr. 2022. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/acude-cedro-da-imponente-construcao-ordenada-por-dom-pedro-ii-a-completa-ausencia-de-agua-ha-anos-1.3215698>. Acesso em: 26 maio 2022.

COUTO, Guadalupe Louro Turos. A efetividade da liquidação e da execução da tutela jurisdicional coletiva na área trabalhista e o Código Brasileiro de Processos Coletivos. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (coord.). **Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código de Processos Coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 291-308.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.btdt.uerj.br:8443/handle/1/9815>. Acesso em: 12 jan. 2022.

DECLARAÇÃO de Buenos Aires (2012). *In*: CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA GRUPO JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL, XVI., 2012, Buenos Aires. **Anais** [...]. Buenos Aires: Cumbre Judicial Iberoamericana, 2012. p. 1-6. Disponível em: http://www.cumbrejudicial.net/c/document_library/get_file?p_l_id=1384021&folderId=660447&name=DLFE-5852.pdf. Acesso em: 26 maio 2022.

DELGADO, José Augusto. Responsabilidade civil por dano moral ambiental. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, Brasília, DF, v. 19, n. 1, p. 81-153, jan./jun.

2008. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informativo/article/viewFile/450/408>. Acesso em: 12 jan. 2022.

DISCACCIATI, Ana Clara; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Acesso à justiça em matéria ambiental. **Nomos**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 36, n. 1, p. 15-36, jan./jul. 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2900/>. Acesso em: 26 jan. 2022.

DUPEYRIX, Alexandre. **Comprender Habermas**. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Loyola, 2012.

ERNANDORENA, Paulo Renato; SORIANO-SIERRA, Eduardo Juan. **A mediação na tutela coletiva apoiada pela gestão do conhecimento**: emancipação de *stakeholders* a partir do gerenciamento de conflitos socioambientais Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.247>. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247>. Acesso em: 10 maio 2022.

FERREIRA, Odim Brandão. **Fato consumado**: história e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Fabris, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. A ação civil pública e a defesa dos direitos constitucionais difusos. *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Tutela do meio ambiente**: instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, tutela jurisdicional e aspectos gerais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. IV), p. 293-322.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método I**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Flávio Paulo Meurer. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

GALOTTO, Rubiane; DANIELI, Gabriel da Silva; SOUZA, Aulus Eduardo Teixeira de. A aplicação do princípio da precaução no resguardo e na busca do desenvolvimento sustentável: caso prático da Usina Hidrelétrica Barra Grande em Pinhal da Serra-RS. *In*: ENCONTRO SOBRE OS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA REGIÃO NORDESTE DO RIO GRANDE DO SUL, 16., 2017, Caxias do Sul. **Anais [...]**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2018. p. 10-23. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-ciclo-economico-vol1_2.pdf. Acesso em: 12 jan. 2022.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GONÇALVES, Rui Costa. Direito ambiental: órgão jurisdicional competente para apreciar, em primeiro grau, ação civil pública em que o Ministério Público Federal é parte e o dano se verificou ou se verificará em local onde inexistia Vara Federal. *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Direito ambiental**: fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos e competência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. I), p. 1315-1326.

GUEDES, Vinícius Mancini. **Planejamento urbano e princípio da igualdade**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11032013-075341/pt-br.php>. Acesso em: 8 abr. 2022.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

JEREISSATI, Lucas Campos. **O planejamento do solo urbano como conformador do direito a cidades sustentáveis**: uma análise do plano mestre urbanístico e de mobilidade do Fortaleza 2040. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/53037>. Acesso em: 25 mar. 2022.

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

JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ. **Ação Civil Pública 0800150-08.2017.4.05.8105**. Autor: Ministério Público Federal. 23ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará (Subseção de Quixadá. Data de Distribuição: 08/03/2017. Disponível em: <https://pje.jfce.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 27 mar. 2022.

JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ. Uma solução possível para a fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Ceará. **Portal da Justiça Federal da 5ª Região**, Fortaleza, 14 jun. 2016. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/consulta-noticias/2414-uma-solucao-possivel-para-a-fila-das-cirurgias-ortopedicas-de-alta-complexidade-no-ceara.html>. Acesso em: 23 mar. 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LEITE, José Rubens Morato. Ação popular: um exercício da cidadania ambiental? *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Tutela do meio ambiente**: instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, tutela jurisdicional e aspectos gerais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. IV), p. 571-590.

LIBERA, Graciele Dalla; CALGARO, Cleide. A (in)eficácia da proteção ambiental a partir do enfoque processualista civil e as formas de sustentáculo do desenvolvimento sustentável. *In*: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019. p. 61-80.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LOMBORG, Bjorn. Environmental alarmism, then and now. **Foreign Affairs**, Congers, NY, July/Aug. 2012. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2012-07-01/environmental-alarmism-then-and-now>. Acesso em: 27 jan. 2022.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. Proteção constitucional dos direitos fundamentais culturais das minorias sob a perspectiva do multiculturalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 45, n. 177, p. 19-29, jan./mar. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/160330>. Acesso em: 28 mar. 2022.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1980.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **O fato consumado em matéria ambiental**. Salvador: JusPodivm, 2019.

MARIN, Jefferson Dytz; PAESI, Carem Santos. Jurisdição ambiental coletiva. In: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019. p. 81-102.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARMELSTEIN, George. Efeito *backlash* da jurisdição constitucional: reações políticas ao ativismo judicial. In: MATIAS, João Luís Nogueira (org.). **Direito, complexidade e globalização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 149-162.

MARMELSTEIN, George. **O direito fora da caixa**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

MARTINS, Dayse Braga; BARROS, Maria do Carmo. A mediação como mecanismo de solução de conflitos ambientais e efetivação do princípio da participação social. In: CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Dayse Braga; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. Fortaleza: Premium, 2013. v. 1, p. 146-167.

MATIAS, João Luís Nogueira. A caracterização do direito à moradia no direito brasileiro. In: MATIAS, João Luís Nogueira (org.). **Direitos fundamentais na contemporaneidade: entre as esferas pública e privada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 183-194.

MATIAS, João Luís Nogueira. A efetivação do direito ao meio ambiente sadio: uma perspectiva jurisprudencial. In: MORAES, Germana de Oliveira; MARQUES JÚNIOR, William Paiva; MELO, Álisson José Maia (org.). **As águas da UNASUL na RIO+20: direito fundamental à água e ao saneamento básico, sustentabilidade, integração da América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro**. Curitiba: CRV, 2013. p. 69-92.

MATIAS, João Luis Nogueira; MATTEI, Julia. Aspectos comparativos da proteção ambiental no Brasil e na Alemanha. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 34, n. 2, p. 227-244, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1230/>. Acesso em: 26 jan. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELO, Geórgia Karênia Rodrigues Martins Marsicano de. Inversão do ônus da prova em matéria ambiental com fundamento no princípio da precaução. **Âmbito Jurídico**, São Paulo, 30 jun. 2008. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/inversao-do-onus-da-prova-em-materia-ambiental-com-fundamento-no-principio-da-precaucao/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil**: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Acesso à justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a partir do Brasil, após 40 anos. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1827-1858, 2015. DOI: <https://doi.org/10.12957/rqi.2015.19385>. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestio_iuris/article/view/19385. Acesso em: 23 mar. 2022.

MILARÉ, Edis, SETZER, Joana; CASTANHO, Renata. O compromisso de ajustamento de conduta e o Fundo de Defesa de Direitos Difusos. *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Direito ambiental**: fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos e competência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. I), p. 381-397.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; MATIAS, João Luis Nogueira. Reflexões acerca dos objetivos da convenção da biodiversidade. **Nomos**: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, Fortaleza, v. 30, n. 1, p. 179-196, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1242>. Acesso em: 26 maio 2022.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos. *In*: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 110-123.

MOREIRA, Roberta Pessoa. **Conciliação e poder público**: abordagens jurídica, interdisciplinar e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MOURA, Rafael Costa de. **Habitação social em Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades**: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-22062017-152944/publico/RafaelCostadeMoura.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2022.

NAIME, Fabrízia Lelis. **O conflito entre o direito fundamental à moradia e o direito fundamental ao meio ambiente**: análise de decisões judiciais. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável) – Escola Superior Dom Helder Câmara,

Belo Horizonte, 2016. Disponível em: http://posgraduacao.domhelder.edu.br/editor/assets/arquivos_dissertacoesdefendidas/14aeb2b4344c410ae3b2420e89ac5f3e.pdf. Acesso em: 27 mar. 2022.

NERY JUNIOR, Nelson. Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública. **Justitia**, São Paulo, v. 46, n. 126, p. 168-189, jul./set. 1984. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/2bdy29.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2022.

NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; GOMES, Renata; ASSIS, Rafaela. Processo estrutural e litigância de interesse público. *In*: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019. p. 379-405.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo: ONU, 1972. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>. Acesso em: 20 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 12 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 21 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque: ONU, 1966. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais>. Acesso em: 21 mar. 2022.

PASSOS, Lidia Helena Ferreira da Costa. Comentário doutrinário [acerca da prescrição]. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, ano 27, n. 239, p. 265-270, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RevSTJ/article/viewFile/5340/5464>. Acesso em: 28 mar. 2022.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PROCHNOW, Miriam. Entendo o caso. *In*: PROCHNOW, Miriam (org.). **Barra Grande: a hidrelétrica que não viu a floresta**. Rio do Sul: Apremavi, 2005. p. 6-7.

PRODORUTTI, Tainã Luiz. **Revitalização urbana e habitação social, ilhas habitadas no Delta do Jacuí**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade La Salle, Canoas, 2021. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/revitalização-urbana-e-habitação-social-ilhas-delta-do-prodorutti>. Acesso em: 13 abr. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Parque Estadual Delta do Jacuí**. Porto Alegre: Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura, 2014.

Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/parque-estadual-delta-do-jacui>. Acesso em: 13 abr. 2022.

ROCHA, Márcio Santoro. **Parâmetros para uma teoria da decisão em conflitos socioambientais**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Justiça Administrativa) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/23154>. Acesso em: 12 jan. 2022.

ROCHA, Maria Vital da. Traços da função ambiental da propriedade privada no direito. *In*: MATIAS, João Luís Nogueira; WACHOWICZ, Marcos (org.). **Propriedade e meio ambiente: da inconciliação à convergência**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. p. 119-136.

RODRIGUES, Luís Henrique Vieira; VARELLA, Luiz Henrique Borges. *As structural injunctions* e o direito processual brasileiro: apontamentos acerca do alcance coletivo, da participação, e da executividade das medidas estruturantes no âmbito da litigância de interesse público. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 551-578.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Breves considerações sobre a prova nas demandas coletivas ambientais. *In*: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglio (org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 146-200.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo civil ambiental**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011a.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Reflexos do direito material do ambiente sobre o instituto da coisa julgada. *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Tutela do meio ambiente: instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, tutela jurisdicional e aspectos gerais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011b. (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. IV), p. 741-748.

RODRIGUES, Marco Antonio. **A Fazenda Pública no processo civil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismo de auxílio à efetivação de políticas públicas. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 601-636.

RODRIGUES, Nilce Cunha. O princípio da proporcionalidade e os direitos fundamentais à propriedade e ao meio ambiente. *In*: MATIAS, João Luís Nogueira (coord.). **Neoconstitucionalismo e direitos fundamentais**. João São Paulo: Atlas, 2009. p. 217-238.

SALES, Alessandro Wilckson Cabral; OLIVEIRA, Vladia Pinto Vidal de. A construção de consensos como instrumento eficaz de gestão de conflitos socioambientais. **Pensar**, Fortaleza, v. 22, n. 2, p. 443-454, maio/ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2017.5626>. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/5626>. Acesso em: 26 abr. 2022.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANTIAGO, Alex Fernandes. O direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: ocupação de áreas protegidas: conflitos entre direitos fundamentais? *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 615-640.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32734>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734/26014>. Acesso em: 2 abr. 2022.

SANTOS JÚNIOR, Marcos Vinícius dos. **Análise da viabilidade jurídica da candidatura da barragem do Açude Cedro a Patrimônio Cultural da Humanidade**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F10663420180824135349140362/Dissertacao.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho**. Madrid: Trotta; Bogotá: ILSA, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos e competência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011a. (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. I), p. 863-904.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Comentário doutrinário [acerca do conflito entre o interesse público e o particular]. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, ano 27, n. 239, p. 149-154, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/RevSTJ/article/viewFile/5340/5464>. Acesso em: 28 mar. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O papel do Poder Judiciário brasileiro na tutela e efetivação dos direitos e deveres socioambientais. *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos e competência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011b. (Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental, v. I), p. 1219-1250.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SEGUNDO MACHADO, Hugo de Brito. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA JUNIOR, Sidney Rosa da. A mediação e o interesse público ambiental. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 269-287, jun. 2009.

Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/22178>. Acesso em: 26 abr. 2022.

SILVA, Danny Monteiro da. **Dano ambiental e sua reparação**. Curitiba: Juruá, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. Garantia da propriedade imobiliária e a função social da cidade: uma visão “Law and Economics”. MATIAS, João Luís Nogueira (org.). **Direitos fundamentais na contemporaneidade**: entre as esferas pública e privada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 195-210.

SPENGLER, Fabiana Marion. A mediação comunitária como meio de tratamento de conflitos. **Pensar**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 271-285, jul./dez. 2009. DOI: <https://doi.org/10.5020/23172150.2012.271-285>. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/1705>. Acesso em: 26 abr. 2022.

STAFFEN, Marcio Ricardo; UVOBODNAR, Roberta Terezinha; BODNAR, Zenildo. Audiência pública no processo coletivo. In: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019. p. 209-230.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SUSTEIN, Cass R. Para além do princípio da precaução. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 259, p. 11-71, jan./abr. 2012. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v259.2012.8629>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8629>. Acesso em: 16 mar. 2022.

TEIXEIRA, Diego Monte. **Direito ambiental constitucional**: a inconstitucional redução dos níveis de proteção das Áreas de Preservação Permanente Ripárias pelo Novo Código Florestal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco. Litigância de interesse público e execução compartilhada de políticas públicas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 224, p. 121-152, out. 2013.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Agravo na Suspensão de Execução Liminar 49.432/SC**. Agravo. Hidrelétrica de Barra Grande. Lesão à ordem e à economia públicas. [...]. Relator: Des. Federal Vladimir Passos de Freitas, 25 de maio de 2006. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1217879/agravo-na-suspensao-de-execucao-de-liminar-agysel-49432/inteiro-teor-13875631>. Acesso em: 16 mar. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO (2. Turma). **Apelação Cível 10.335/PE**. Administrativo. Construção efetuada em terreno tombado situado no Monte Guararapes e ocupado há muitos anos. Fato consolidado que não comporta alteração ante a atuação atrasada do poder público. [...]. Relator: Juiz Lázaro Guimarães, 22 de outubro de 1991. Disponível em: <https://julia-pesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/#consulta>. Acesso em: 16 mar. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Ato Conjunto nº 2/2021. Estabelece parâmetros referenciais para seleção e atuação da Presidência e da Corregedoria-Regional do Tribunal Regional Federal da 5ª Região no suporte técnico e administrativo de processos complexos e estruturais. **Diário Eletrônico Administrativo TRF5**, Recife, n. 221.0, p. 1-9, 18 nov. 2021.

UNITED NATIONS. **CESCR General Comment No. 4: The right to adequate housing** (Art. 11, (1) of the Covenant). Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights, 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2022.

UNITED NATIONS. **CESCR General Comment No. 7: The right to adequate housing** (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions. Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights, 1997. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/05/General-Comment-7.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2022.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: responsabilidade civil**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. v. 4.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Algumas notas acerca da tutela jurisdicional coletiva. **Nomos**: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, Fortaleza, v. 25, p. 129-138, jan./dez. 2006. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20028>. Acesso em: 12 jan. 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, n. 28, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 77, p. 93-118, jul./set. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson_Vitorelli.pdf. Acesso em: 23 mar. 2022.

WALDRON, Jeremy. **Los derechos en conflicto**: estudios de filosofía y derecho (teoría de los derechos). Tradução de Andrés Crós Maldonado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.

WEAVER, Russell L. The rise and decline of structural remedies. **San Diego Law Review**, San Diego, CA, v. 41, p. 1617-1632, 2004. Disponível em: <https://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2973&context=sdlr>. Acesso em: 23 mar. 2022.

WEDY, Gabriel. Litigância ambiental e desenvolvimento sustentável no Brasil, Estados Unidos e Canadá. In: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019. p. 103-162.

ZANETI JR., Hermes. Ativismo da lei e da constituição na tutela coletiva brasileira: processos estruturais, processos complexos e litígios de difusão irradiada. In: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (org.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Fi, 2019. p. 407-428.