

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito



Dissertação

**O Processo Estrutural para a contenção do Estado
de Coisas Inconstitucional Ambiental: um estudo de caso na
Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS**

Vivian Pinheiro Schönhofen

Pelotas, 2023

Vivian Pinheiro Schönhofen

**O Processo Estrutural para a contenção do Estado
de Coisas Inconstitucional Ambiental: um estudo de caso na
Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Fernandes Gastal

Pelotas, 2023

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

S291p Schönhofen, Vivian Pinheiro

O processo estrutural para a contenção do estado de coisas inconstitucional ambiental : um estudo de caso na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS / Vivian Pinheiro Schönhofen ; Alexandre Fernandes Gastal, orientador. — Pelotas, 2023.

225 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pelotas, 2023.

1. Meio ambiente. 2. Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS. 3. Estado de coisas inconstitucional ambiental. 4. Processo estrutural. I. Gastal, Alexandre Fernandes, orient. II. Título.

CDDir : 341.347

Vivian Pinheiro Schönhofen

**O Processo Estrutural para a contenção do Estado
de Coisas Inconstitucional Ambiental: um estudo de caso na
Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS**

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 15/03/2023

Banca examinadora:

ALEXANDRE FERNANDES
GASTAL

Assinado de forma digital por ALEXANDRE FERNANDES GASTAL
Dados: 2023.04.12 16:02:58 -03'00'

Prof. Dr. Alexandre Fernandes Gastal (Orientador/Presidente)

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Prof.^a Dr.^a Márcia Rodrigues Bertoldi

Márcia
Rodrigues
Bertoldi

Assinado de forma digital por Márcia Rodrigues Bertoldi
Dados: 2023.04.12 16:16:10 -03'00'

Pós-Doutora pela UNISINOS. Doutora em Direito pelas Universidades Pompeu Fabra de Barcelona (UPF) e de Girona (UdG).

Prof. Dr. Marcelo Nunes Apolinário

Pós-Doutor pela Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Doutor em Direitos Fundamentais pela Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

gov.br

Documento assinado digitalmente

MARCELO NUNES APOLINARIO

Data: 12/04/2023 17:39:01-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Daisson Flach

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

gov.br

Documento assinado digitalmente

DAISSON FLACH

Data: 13/04/2023 08:50:47-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Dedico este trabalho a todos aqueles que
lutam pela preservação do meio ambiente.
E para isso, fazem algo tão simples
e tão extraordinário: a sua parte.**

Agradecimentos

Sempre soube que ler e escrever são atividades essencialmente solitárias. Mas, neste tempo de pós-graduação, percebi que pesquisar, interpretar e elaborar uma dissertação são atos que vão muito além de mim: meu olhar e minhas reflexões, hoje, têm origem nos exemplos que recebi, nas ideias que troquei, nos textos que compartilhei e que comigo compartilharam, nos ambientes que frequentei... em suma, em tudo que já vivenciei, tanto na academia quanto na vida.

O professor Daniel Mitidiero (2022, nota prévia) possui uma passagem que considero genial:

Gosto de pensar na minha produção monográfica como uma espécie de trem que se move por uma estrada feita de Lego. Diferentes vagões vão se engatando ao longo de um caminho cujos contornos acabam se materializando enquanto a viagem acontece. Coisas que a gente só repara olhando para trás. [...]

Se você fechar os olhos e imaginar um escritor ou uma escritora, provavelmente vai compor aquela fotografia de sempre – teclado, tela e talvez uma profusão de livros em volta. E óculos, claro. Uma atividade solitária, como reza a lenda. A verdade, porém, é que nem sempre é assim. É verdade que estudar, pensar, elaborar, teclar e ficar olhando para a tela são atos com que a gente se alegra sozinho. Mas também é verdade que pesquisar as fontes e encontrar os ensaios e os livros difíceis são atividades perfeitamente compartilháveis. E mais: falar sobre o que a gente está escrevendo, sobre o que está bolando, mostrar o que já está rascunhado e trocar ideias são atividades intrinsecamente plurais.

É por isso que o resultado final deste trabalho se deve ao esforço conjunto de muitas pessoas. E é por isso que registro aqui a minha gratidão.

O meu primeiro e mais importante agradecimento dedico à minha mãe Estela, ao meu pai Flávio e à minha irmã Anielle. O amor, o suporte e a educação que vocês me deram moldaram a minha vida e os meus sonhos. Vocês me deram raízes, asas e lentes. Eu não poderia ter tido mais sorte.

Ao meu companheiro de todas as horas, Tiago, agradeço pelo amor, presença, apoio e incentivo constantes. Obrigada por ter me ouvido falar destes temas à exaustão, como se nada fosse mais importante, sem nunca reclamar ou demonstrar desinteresse. Obrigada também por ter lido estas páginas e ter me ajudado a refletir sobre o que eu disse, o que eu quis dizer e o que eu deveria ter dito. E, principalmente, obrigada por abraçar este sonho, e tantos outros, comigo.

Agradeço também ao restante da minha família... avós, tios, primos, cunhado, sobrinhos e amigas. Todos me ensinaram e continuam me ensinando muito sobre

honestidade, trabalho, empatia e justiça. Com certeza, há muito de vocês em tudo que eu faço.

Como não poderia deixar de ser, sou muito grata à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas, e especialmente ao seu Programa de Pós-graduação em Direito. Obrigada por terem me proporcionado inesquecíveis tempos de aprendizagem e crescimento. Cada disciplina, cada aula, cada texto sugerido e cada debate foram peças de “Lego” importantes para o meu caminho. Minha gratidão também se estende a todos os professores, mestres que tanto admiro e que efetivamente se dedicam a transformar vidas. Espero um dia poder representar para outras pessoas aquilo que vocês representam para mim.

Em especial, agradeço ao meu estimado orientador, professor Alexandre Fernandes Gastal, não só pela orientação comprometida e por todas as lições compartilhadas, mas principalmente pela amizade, pela inspiração, por ter despertado em mim o amor pelo Processo Civil e por ter me apresentado ao Processo Estrutural.

Ainda, dedico meu reconhecimento à professora Marcia Rodrigues Bertoldi e ao professor Marcelo Nunes Apolinário, que com uma dedicação tão admirável pelo que fazem, sempre me auxiliaram com muita disponibilidade ao longo de minha trajetória acadêmica. Também sou grata pelas sugestões valiosas que me deram na banca de qualificação desta pesquisa (espero ter conseguido incorporá-las à versão final).

Agradeço também ao Professor Daisson Flach pela riqueza de seus ensinamentos na disciplina de “Processo e Constituição”, ministrada no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, da qual tenho o privilégio de participar como aluna ouvinte. Ainda, agradeço pela gentileza de ter me auxiliado com bibliografia sobre o Processo Estrutural e por ter aceitado participar da banca examinadora da defesa desta dissertação. Será uma honra contar com a sua avaliação.

Faço questão de também deixar registrada a minha gratidão e carinho aos queridos colegas de mestrado da turma de 2021. Esta trajetória teria sido infinitamente mais difícil e menos alegre sem a ajuda e o companheirismo de vocês.

Agradeço ainda à *liebe Lehrerin* Enilda Bierhals, não só por toda a paciência durante nossas *Deutschunterrichte*, mas principalmente pela gentileza de ler a versão inicial desta dissertação e corrigir os detalhes que os meus olhos cansados já não viam. *Danke schön!*

Igualmente, agradeço à querida amiga Bárbara Ferrari pela amizade de sempre e pelo carinho com que leu esta dissertação, me ajudando a deixar o texto e as ideias mais claras. Espero retribuir o favor em breve!

Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), gestora das políticas públicas na área de educação em nível de pós-graduação. Obrigada pela bolsa concedida e por, apesar das dificuldades constantes, possibilitar, a mim e a tantos outros, o ingresso e o desenvolvimento numa pós-graduação pública e de tanta qualidade.

Por fim e sobretudo, agradeço a Deus por todas as bençãos que sempre recebi. A oportunidade de ter feito esta pós-graduação, “em casa” e neste momento da minha vida, com certeza é uma delas.

Ingressei no mestrado buscando apenas a felicidade de estudar por prazer. Saio dele transformada, encantada pela beleza de fazermos a nossa parte e obcecada pela força da educação e da escrita. Realmente, eu não poderia ter tido mais sorte.

*Por vezes sentimos que
aquilo que fazemos
não é senão uma gota
de água no mar.
Mas o mar seria menor
se lhe faltasse uma gota.
(Madre Teresa de Calcutá)*

Resumo

SCHÖNHOFEN, Vivian Pinheiro. **O Processo Estrutural para a contenção do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental**: um estudo de caso na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS. Orientador: Alexandre Fernandes Gastal. 226 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2023.

O meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, preservado para as presentes e futuras gerações, consiste em direito fundamental previsto na Constituição da República Federativa do Brasil. Todavia, no contexto da atual crise ambiental vivida pelo país, verifica-se a existência de uma violação massiva, generalizada e sistêmica deste direito, bem como dos demais que dele decorrem (como exemplo, o direito à vida e à saúde), a qual se amolda o conceito de Estado de Coisas Inconstitucional. Trata-se de instituto emprestado da jurisprudência colombiana e utilizado como parâmetro hermenêutico na atuação do Supremo Tribunal Federal, inclusive em matéria ambiental. O Processo Estrutural, por sua vez, consiste numa nova forma de pensar o Processo Civil, a fim de que verdadeiramente atue como um instrumento a favor de mudanças sociais, da concretização de políticas públicas e da efetivação de direitos fundamentais, por intermédio de um processo dialogado e com soluções consensuais. Isso posto, o objetivo da presente pesquisa é estudar o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e o Processo Estrutural de forma interrelacionada, aplicando tais conceitos à realidade regional da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã, localizada no estado do Rio Grande do Sul. Especificamente, após estudar o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e perquirir a possibilidade de sua caracterização na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, a presente pesquisa investiga as principais características e potencialidades do Processo Estrutural para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, notadamente a partir da utilização deste instrumento em casos estruturais emblemáticos, quais sejam os processos relativos aos desastres ambientais de Mariana/MG e Brumadinho/MG e Ação Civil Pública do Carvão, relativa à recuperação ambiental da área carbonífera de Criciúma/SC. Desta forma, objetiva-se responder se o Processo Estrutural pode contribuir para a contenção do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental caracterizado na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS. Para tanto, fez-se uma pesquisa qualitativa, por intermédio do método de abordagem hipotético-dedutivo, e utilizou-se as técnicas da revisão bibliográfica-documental e do estudo de caso. Partiu-se das hipóteses preliminares, que ao final foram confirmadas, de que há um verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS e de que o Processo Estrutural pode ser um ótimo instrumento para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente. O estudo justifica-se em razão de seu ineditismo ao aplicar referenciais teóricos consagrados na doutrina à realidade regional, visando cumprir o objetivo proposto.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS. Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental. Processo Estrutural.

Abstract

SCHÖNHOFEN, Vivian Pinheiro. **The Structural Process for the containment of the Environmental Unconstitutional State of Affairs**: a case study in the Camaquã River Watershed. Advisor: Alexandre Fernandes Gastal. 226 p. Dissertation (Master Degree in Law) – Postgraduate in Law Program, Faculty of Law, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2023.

The ecologically balanced environment, preserved for the present and the future generations, consists of a true fundamental right in the Brazilian constitution. However, in the current environmental crisis lived in the country, a massive and systematic violation of the environmental right is verified, also affecting other relative rights (for example, the right to live and the right to health). It's called the Environmental Unconstitutional State of Affairs, a concept from the Colombian jurisprudence which is used as a hermeneutic parameter by the Supreme Court, including in environmental matters. The Structural Process, in its turn, consists of a new way of thinking about the Civil Process, so that it truly acts as an instrument in favor of social changes and the implementation of public policies and fundamental rights, through a dialogue process, with consensual solutions. That said, the objective of the present research is to study the Environmental Unconstitutional State of Affairs and the Structural Process in an interrelated way, applying such concepts to the regional reality of the Camaquã River Watershed, located in the state called Rio Grande do Sul. Specifically, after studying the institute of the Environmental Unconstitutional State of Affairs and investigating the possibility of its characterization in the Camaquã River Watershed, this research investigates the main characteristics and potentialities of the Structural Process for the realization of the fundamental right to a balanced ecological environment, notably from the use of this instrument in emblematic structural cases, namely the processes related to the environmental disasters of Mariana/MG and Brumadinho/MG and the Coal process, related to the environmental recovery of the coal mining area of Criciúma/SC. In this way, the study aims to answer whether the Structural Process can contribute to the containment of the Unconstitutional Environmental State of Affairs characterized in the Camaquã River Watershed. Therefore, a qualitative research is carried out, using the hypothetical-deductive approach method and the techniques of document review and case study. There are two preliminary hypotheses, which in the end were confirmed: there is a true Environmental Unconstitutional State of Affairs in the Camaquã River Watershed and the Structural Process can be a great instrument for the realization of the fundamental right to the healthy environment. The study is justified because of its originality to apply theoretical references, established in the doctrine, to the regional reality, aiming to fulfill the proposed objective.

Keywords: Environment. Camaquã River Watershed. Environmental Unconstitutional State of Affairs. Structural Process.

Lista de Figuras

Figura 1: Teoria da Árvore do Estado de Coisas Inconstitucional	47
Figura 2: Localização da Bacia no mapa do Rio Grande do Sul.	134
Figura 3: Mapa da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS em destaque.....	134
Figura 4: Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos do Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.	137
Figura 5: Área de Preservação Permanente na margem de cursos d'água.....	139
Figura 6: Áreas de Preservação Permanente.	140
Figura 7: Unidades de Conservação existentes na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.....	145
Figura 8: Informações sobre as Unidades de Conservação existentes na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.	146
Figura 9: Focos de mineração na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.....	147
Figura 10: Percentuais de tratamento sanitário na região.....	148
Figura 11: Percentuais de população atendida pelo esgotamento sanitário na região	149
Figura 12: Problemas relacionados à deposição irregular de resíduos sólidos.....	151
Figura 13: Qualidade das águas superficiais da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.....	152
Figura 14: Balneabilidade das águas superficiais da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.....	153
Figura 15: Planos de Ações da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.	157
Figura 16: Ações do Plano de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.....	158

Sumário

1 Introdução.....	15
1.1 Justificativa.....	18
1.2 Problema de pesquisa.....	21
1.3 Hipóteses	21
1.4 Objetivos	22
1.4.1 Objetivo geral	22
1.4.2 Objetivos específicos.....	22
1.5 Escolhas metodológicas.....	23
2 O Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental	27
2.1 A complexidade do direito fundamental ao meio ambiente e a sua importância para a dignidade humana	27
2.2 O Estado de Coisas Inconstitucional: o significado, a origem, as características e o reconhecimento em matéria ambiental	39
2.3 A insuficiência do sistema legal de controle de constitucionalidade para a tutela de um Estado de Coisas Inconstitucional.....	60
3 O Processo Estrutural como uma alternativa para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado	77
3.1 A justiciabilidade do direito fundamental ao meio ambiente (em sua faceta prestacional) e a insuficiência do Processo Civil tradicional para a sua tutela.....	77
3.2 O Processo Estrutural: o significado, a origem, as características e a sua aplicação em matéria ambiental.....	95
3.3 O Processo Estrutural como via adequada à concretização de diálogos institucionais.....	114
4 A Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e o Processo Estrutural: um estudo de caso	133
4.1 A realidade da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS: um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental?.....	133
4.2 As técnicas do Processo Estrutural para a contenção do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS: um estudo de casos paradigmáticos.....	164
4.2.1 Os processos de Mariana/MG e Brumadinho/MG.....	164
4.2.2 A Ação Civil Pública do Carvão, de Criciúma/SC.....	178

4.3 A contenção do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS através da aplicação de técnicas do Processo Estrutural	184
5 Considerações finais	193
Referências	205

1 Introdução

O rio não está morto por completo. Soa, porém, como morte. Porque deixamos de ouvir até mesmo o ruído. O silêncio do [rio] faz um som terrível. Ele nos deixa em suspense, em suspenso. O silêncio do [rio] é uma iminência de algo. Um à beira de. É nesse ponto que estamos. Na véspera. O [rio] hoje é uma véspera. Os indígenas sabem. Os beiradeiros sabem. Os brancos não sabem (BRUM, 2021).

É preciso saber. Olhar para o mundo em que vivemos e, criticamente, avaliar o caminho que estamos seguindo são tarefas urgentes para a humanidade. É preciso aprender a ouvir o meio ambiente – e se não aprendermos logo, talvez não tenhamos mais tempo. Para esta luta, vários instrumentos existem e podem ser utilizados. Como o Direito, e em especial o Processo Civil, podem fazer a sua parte? Responder a essa pergunta é o objetivo desta dissertação.

De início, é essencial perceber que a meta central da Constituição da República Federativa do Brasil pode ser sintetizada como a promoção da dignidade humana, mormente considerando a positivação dos direitos fundamentais e a busca por condições materiais mínimas de existência para todos. Dentro deste contexto, a Constituição, em seus artigos 1º e 3º, expressamente prevê a dignidade da pessoa humana como um fundamento da República e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária como um objetivo fundamental (BRASIL, 1988).

Para tanto, a Constituição apresenta amplo rol de direitos fundamentais, sejam individuais, sociais ou transindividuais, dentre os quais se destaca o direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, preservado para as presentes e futuras gerações.¹ Desta forma, a concepção de dignidade humana apresenta inegável aspecto relativo à qualidade do meio ambiente, requisito inerente ao desfrute de todos os outros direitos fundamentais e à possibilidade de uma vida digna e saudável. Ademais, a ideia de solidariedade perpassa, por expressa previsão constitucional, contornos referentes à equidade intergeracional ambiental.

Assim, em razão da dimensão ecológica da dignidade humana e da imposição constitucional de se prestar atenção à solidariedade intergeracional ambiental, a atual crise ambiental vivida pelo país não pode ser ignorada. O Supremo Tribunal Federal,

¹ Art. 225, CRFB. 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, 1988).

na Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental 708 (convertida nesta a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 60²), manifestou-se sobre o assunto. O Ministro Luís Roberto Barroso, ao proferir decisão liminar, aventou a possibilidade de reconhecimento de um verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional em material ambiental no Brasil (BRASIL, 2020)³.

Com efeito, o Estado de Coisas Inconstitucional consiste num instituto jurídico que descreve um quadro de violações massivas, generalizadas e sistêmicas aos direitos fundamentais, capaz de atingir um amplo número de indivíduos. Assim, demonstra a inércia e a incapacidade persistente das autoridades públicas em resolver o problema e demanda a tomada de medidas estruturais e coordenadas de vários órgãos estatais para a superação do estado de inconstitucionalidade (DANTAS, 2019, p. 54-57).

Neste contexto, inserem-se discussões acerca da melhor forma de atuação jurisdicional a fim de concretizar tais medidas estruturais e, conseqüentemente, efetivar as disposições constitucionais – a exemplo da sadia qualidade ambiental, em foco no presente estudo. Como uma possibilidade promissora, surge um procedimento diferenciado e concretamente adequado à discussão de políticas públicas: o Processo Estrutural.

Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2020, p. 576) ensinam que o Processo Estrutural é aquele que pretende alterar um processo de desconformidade e substituí-

² A ADO 60, posteriormente convertida na ADPF 708, foi ajuizada no dia 05 de junho de 2020 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Rede Sustentabilidade. Em suma, os requerentes narraram atos comissivos e omissivos da União que comprometeriam o adequado funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), bem como o direito de todos os brasileiros a um meio ambiente saudável. Em suma, objetivou-se a adoção de providências administrativas para a preservação do meio ambiente, bem como a retomada do funcionamento do Fundo Clima. Na decisão sobre a medida cautelar, o Ministro Luís Roberto Barroso afirmou que embora tenham optado por propor ação direta de inconstitucionalidade por omissão, “os atos que descrevem na inicial têm tanto natureza comissiva quanto omissiva, atribuíveis à União Federal. Tais atos, em seu conjunto, ensejariam uma situação de retrocesso e de desproteção em matéria ambiental.” Assim, diante da narração de inconstitucionalidades comissivas, entendeu-se pela necessidade de converter a ADO em ADPF (BRASIL, 2020).

³ DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO GOVERNAMENTAL EM RELAÇÃO AO FUNDO CLIMA E A OUTRAS QUESTÕES AMBIENTAIS. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO E DE COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DO BRASIL. CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. [...] 6. O quadro descrito na petição inicial, se confirmado, revela a existência de **um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a exigir providências de natureza estrutural**. Vale reiterar: a proteção ambiental não constitui uma opção política, mas um dever constitucional. 7. Convocação de audiência pública para apuração dos fatos relevantes e produção, na medida do possível, de um relato oficial objetivo sobre a situação do quadro ambiental no Brasil. [...] (BRASIL, 2020) – *Grifei*.

lo por um estado de coisas ideal. Por conseguinte, o Processo Estrutural pressupõe a noção de problema estrutural, entendido como aquele que representa um estado de desconformidade estruturada: “uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade”, a qual “não corresponde ao estado de coisas considerado ideal” (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2020, p. 574).

Assim, o problema estrutural consiste num estado de coisas que necessita de reorganização (ou reestruturação), tal qual o Estado de Coisas Inconstitucional. Dentro de um Processo Estrutural, a sentença estruturante é aquela voltada para encontrar uma forma de reestruturar o problema, sendo proferida após procedimento judicial extremamente flexível, dialogado e com a tônica da consensualidade. Com efeito, cabe ao Judiciário verificar que determinada situação não se amolda ao ordenamento jurídico e estabelecer esta constatação como “ponto de partida de uma atividade futura, que, sem uma metodologia predefinida, procurará atingir o resultado desejado” (VITORELLI, 2017, p. 379-380).

Isso posto, a presente pesquisa pretende estudar o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e o Processo Estrutural de forma interrelacionada, a fim de aplicar tais conceitos, consagrados na doutrina jurídica, à realidade regional da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.

A propósito, a Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS fica localizada na região central do estado do Rio Grande do Sul, abrange 28 municípios e possui área de 21.657 km² (SEMA, 2023). Conforme censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, realizado no ano de 2022, tais 28 municípios abrangem uma população de 1.056.146 habitantes (IBGE, 2023).⁴ Sobre a qualidade ambiental da bacia, aventa-se desde o início a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental na região, notadamente em razão de diversos problemas ambientais que evidenciam uma violação grave, ampla, continuada, massiva, generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, capaz de atingir um número expressivo de

⁴ O número de habitantes de cada município, segundo informações Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística são: Amaral Ferrador, 7.136 habitantes; Arambaré, 3.544 habitantes; Arroio do Padre, 2.966 habitantes; Bagé, 121.518 habitantes; Barão do Triunfo, 7.550 habitantes; Barra do Ribeiro, 13.618 habitantes; Caçapava do Sul, 33.476 habitantes; Cachoeira do Sul, 81.552 habitantes; Camaquã, 66.686 habitantes; Canguçu, 56.370 habitantes; Cerro Grande do Sul, 12.579 habitantes; Chувиска, 5.518 habitantes; Cristal, 8.121 habitantes; Dom Feliciano, 15.556 habitantes; Dom Pedrito, 38.222 habitantes; Encruzilhada do Sul, 26.039 habitantes; Hulha Negra, 6.894 habitantes; Lavras do Sul, 7.410 habitantes; Pelotas, 343.826 habitantes; Pinheiro Machado, 12.122 habitantes; Piratini, 20.743 habitantes; Santana da Boa Vista, 8.037 habitantes; São Gabriel, 62.187 habitantes; São Jerônimo, 24.569 habitantes; São Lourenço do Sul, 43.501 habitantes; Sentinela do Sul, 5.635 habitantes; Tapes, 17.363 habitantes; e Turuçu, 3.408 habitantes (IBGE, 2023).

indivíduos. Tal violação é ocasionada pela omissão do Poder Público na defesa e no cumprimento dos direitos fundamentais (demonstrando inércia e incapacidade persistente das autoridades públicas) e demanda a tomada de medidas estruturantes por mais de um órgão estatal, os quais devem atuar conjunta e coordenadamente para superar o quadro de inconstitucionalidade.

Com efeito, destacam-se a notória poluição das águas por efluentes agrícolas, esgotos domésticos e resíduos sólidos; o desmatamento ciliar; o assoreamento dos rios, devido à erosão da mata ciliar e ao acúmulo de detritos nos cursos d'água; a ocupação da área ciliar para moradia irregular; a caça e a pesca indiscriminada; a mineração sem preservação/restauração ambiental; e o descumprimento da legislação relativa às unidades de conservação e áreas de preservação permanente.

Especificamente, objetiva-se estudar o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental, a fim de analisar se este está configurado na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS. Posteriormente, planeja-se averiguar as principais características e potencialidades do Processo Estrutural para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, notadamente a partir da utilização deste instrumento no manejo judicial de outros casos emblemáticos, quais sejam os processos relativos aos desastres ambientais de Mariana/MG e Brumadinho/MG e a Ação Civil Pública do Carvão, relativa à recuperação ambiental da área carbonífera de Criciúma/SC.

Busca-se, ao fim, responder se o Processo Estrutural pode contribuir para a contenção do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental caracterizado na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.

1.1 Justificativa

A escolha do objeto de pesquisa ocorreu, inicialmente, pela afeição pessoal da pesquisadora em relação às temáticas do Direito Ambiental e do Processo Estrutural, bem como pelo fato de ser natural e residir na cidade de Camaquã/RS, que se encontra integralmente abrangida pela Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS. A vivência cotidiana da realidade ambiental do rio, a consciência acerca da importância deste para vida local e a irresignação diante das condições degradantes afeitas à preservação do meio ambiente regional instigaram a busca por instrumentos jurídicos

que pudessem auxiliar a conter a situação, resultando, assim, na disposição em realizar um estudo mais aprofundado sobre o assunto.

Especificamente sobre os instrumentos jurídicos selecionados para a pesquisa, optou-se por estudar o tema a partir dos institutos do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e do Processo Estrutural. A escolha do enfoque dedicado ao Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental se justifica pelo destaque doutrinário e jurisprudencial que este recebeu ao ser mencionado na já citada ADPF 708, do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020). Com efeito, trata-se de instrumento cuja relevância reside em denunciar uma forma de inconstitucionalidade extremamente comum na prática, mas ainda não abrangida pela legislação brasileira⁵ (e que, também por isso, deve ser firmemente combatida): a inconstitucionalidade não normativa, verificada na discrepância entre as disposições constitucionais e a realidade fática (CAMPOS, 2015a, p. 55-56).

Já a escolha do Processo Estrutural se deu em razão das promissoras respostas que este tem apresentado ao ser colocado em prática, ganhando especial atenção da doutrina pátria. Nesse sentido, apesar de incipiente, a utilização do Processo Estrutural nos casos em que já foi aplicado potencializou sobremaneira o controle de políticas públicas e a efetivação do direito fundamental em questão.

Por oportuno, destaca-se a aplicação bem sucedida de técnicas do Processo Estrutural para lidar com as consequências dos desastres ecológicos ocorridos em Mariana/MG e Brumadinho/MG, notadamente nas Ações Civas Públicas n. 5002387-92.2021.8.13.0400 (MINAS GERAIS, 2015), n. 5044954-73.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019a), n. 5087481-40.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019b), n. 502608-67.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019c) e n. 5010709-36.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019d), ajuizadas na Justiça Estadual de Minas Gerais, bem como na Ação Civil Pública n. 1005310-84.2019.4.01.3800, ajuizada na Justiça Federal, Seção Judiciária de Minas Gerais (BRASIL, 2019). Igualmente, destaca-se a famosa Ação Civil Pública n. 2000.72.04.002543-9, relativa à recuperação ambiental da área carbonífera de Criciúma/SC, que foi ajuizada na Justiça Federal, Seção Judiciária de Santa Catarina (BRASIL, 1993).

⁵ Isso porque, conforme será melhor estudado no item 2.3, a atual sistemática do controle de constitucionalidade brasileiro se limita a lidar com as inconstitucionalidades normativas: por ação, quando um dispositivo legal fere material ou formalmente as disposições constitucionais; ou por omissão, quando as disposições constitucionais não podem ser aplicadas por falta de regulamentação infraconstitucional, conforme as Leis 9.868/1999 e 9.882/1999 (BRASIL, 1999a; 1999b).

Ademais, a presente pesquisa justifica-se pelo ineditismo de aplicar – de forma interrelacionada – institutos de destaque no cenário jurídico nacional ao contexto regional, buscando solucionar problemas reais. Dessa forma, confirma-se a pretensão do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas de analisar a realidade regional relativa aos direitos sociais e incrementar a sua efetivação.

A originalidade também pode ser atestada pela ausência de pesquisa semelhante no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, 2023). Com efeito, quando pesquisadas simultaneamente as palavras chaves “Processo Estrutural”, “Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental” e “Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS”, nada foi encontrado. Reduzida a pesquisa apenas à “Processo Estrutural” e “Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental”, foi localizada apenas uma dissertação⁶ que estudou os temas de forma correlacionada e dentro da perspectiva da matéria ambiental. Os demais resultados encontrados no Catálogo dizem respeito apenas a um ou outro assunto, isoladamente, ou sob o enfoque do sistema carcerário brasileiro.

Igualmente, efetuada pesquisa no sítio eletrônico Google Acadêmico (2022), com a utilização de todas as palavras-chave, nada foi localizado. Suprimidas as palavras “Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS”, foram encontradas pesquisas, porém nenhuma com mesmo objeto. A saber, além da mesma dissertação já citada, foram encontrados resultados que abordam os temas objetos da presente pesquisa de modo separado, sem a mesma vocação interdisciplinar. Exatamente no mesmo sentido, foi a busca realizada na plataforma SciELO (2022).

Conclui-se, portanto, que nenhum dos resultados obtidos assemelha-se ao estudo proposto, denotando a carência de pesquisa que se delimite pelo objeto de pesquisa analisado.

Ainda, entende-se que a presente pesquisa possui um grande potencial de interesse e utilidade social, na medida em que se espera, ao final, apresentar seus resultados às autoridades locais e auxiliar na solução de problemas ambientais que impactam diretamente a população da região central do estado do Rio Grande do Sul.

⁶ Pesquisa realizada por Veronica Rangel Duarte (2020) sob o título “As técnicas do Processo Estrutural na efetivação da tutela jurisdicional contra o ilícito ambiental”, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco.

Em suma, espera-se que seja apta a desvendar caminhos jurídicos e, com isso, fomentar melhorias na qualidade ambiental da região em foco.

Isso posto, a presente pesquisa se justifica pela sua relevância acadêmica, em contribuição aos estudos interrelacionados sobre as temáticas do Processo Estrutural e do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental, bem como pela sua relevância social, ao aplicar tais conceitos de forma inédita à realidade regional da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.

1.2 Problema de pesquisa

O Processo Estrutural pode contribuir para a contenção do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental caracterizado na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, notadamente a partir das técnicas estruturantes utilizadas nos processos relativos aos desastres ambientais de Mariana/MG e Brumadinho/MG e na Ação Civil Pública do Carvão, de Criciúma/SC?

1.3 Hipóteses

Como resposta preliminar ao problema de pesquisa, parte-se de duas hipóteses complementares. A primeira é a de que existe um verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, haja vista elementos de informações colhidos pela organização “União pela Preservação do Rio Camaquã” que demonstram os problemas ambientais presentes na realidade regional – os quais, inclusive, foram registrados no documentário “Dossiê Viveres: o Pampa viverá” (CCM/RS, 2016). Igualmente, esta hipótese baseia-se na pesquisa de Leandro Barcelos de Lima (2018, p. 83-119) e nos relatórios técnicos divulgados pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA, 2016a; 2016b), que culminaram na elaboração de um plano para a Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, com metas de 2015 a 2035. Destaca-se, entretanto, que apesar de aprovadas pelo Comitê Camaquã desde 29 de agosto de 2016, até o presente ano não há quaisquer informações sobre o cumprimento das metas propostas (SEMA, 2023; COMITÊ CAMAQUÃ, 2022), o que reforça a hipótese de descumprimento do direito fundamental ao meio ambiente regional.

A segunda hipótese é a de que o Processo Estrutural pode ser um ótimo instrumento para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, notadamente em razão do sucesso das técnicas estruturantes utilizadas nos processos judiciais que se seguiram às tragédias ecológicas de Mariana/MG e Brumadinho/MG (MINAS GERAIS, 2015, 2019a; 2019b; 2019c; 2019d; BRASIL, 2019) e na Ação Civil Pública do Carvão, de Criciúma/SC (BRASIL, 1993).

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo geral

Estudar o Processo Estrutural como um instrumento de contenção para o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental que se supõe caracterizado na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, notadamente a partir das técnicas estruturantes que foram utilizadas nos processos judiciais relativos aos desastres ecológicos ocorridos em Mariana/MG e Brumadinho/MG e na Ação Civil Pública do Carvão, de Criciúma/SC

1.4.2 Objetivos específicos

1. Estudar o direito fundamental ao meio ambiente e o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental a partir da análise de seu significado, sua origem e suas características, a fim de evidenciar a insuficiência do sistema legal de controle de constitucionalidade para a tutela de inconstitucionalidades fáticas.

2. Analisar a justiciabilidade do direito fundamental ao meio ambiente (em sua faceta prestacional) e a insuficiência do Processo Civil tradicional para a sua tutela, bem como estudar o significado, a origem e as características do Processo Estrutural para a efetivação de direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, notadamente sob a perspectiva de ser uma via adequada à concretização de diálogos institucionais.

3. Examinar a realidade da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, a fim de perquirir a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental, assim como identificar as técnicas do Processo Estrutural que foram judicialmente utilizadas no

manejo dos desastres ecológicos ocorridos em Mariana/MG e Brumadinho/MG e na Ação Civil Pública do Carvão, de Criciúma/SC, para investigar se essas técnicas podem consistir em instrumentos de contenção do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental caracterizado na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.

1.5 Escolhas metodológicas

De acordo com os ensinamentos de Maria Cecília de Souza Minayo (2019, p 14), a metodologia diz respeito ao “caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. Assim, a metodologia inclui simultaneamente “a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade crítica e sua sensibilidade)” (MINAYO, 2019, p. 14).

Portanto, além de só teorias, técnicas e procedimentos, a pesquisa nasce de uma inquietação do pesquisador, uma conscientização sobre um problema que existe na realidade (LAVILLE; DIONNE, 1999). Daí porque

[...] a pesquisa vincula pensamento e ação. Ou seja, nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática. As questões da investigação estão, portanto, relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionadas. São frutos de determinada inserção na vida real, nela encontrando suas razões e seus objetivos (MINAYO, 2019, p. 16).

Desta interligação entre o objeto e o sujeito da pesquisa, pode-se concluir que a conscientização sobre um problema vem das próprias experiências, conhecimentos e valores que constituem o pesquisador (LAVILLE; DIONNE, 1999). Portanto, não há uma construção do conhecimento a partir da pesquisa científica que seja neutra, mas, ao contrário, o pesquisador opera escolhas (ainda que inconscientemente), tendo como premissas os valores e os conhecimentos produzidos e adquiridos a partir de sua própria posição social e da mentalidade de um momento histórico concreto (DESLANDES, 2019, p 31).

A presente pesquisa se insere neste contexto, pelo que convém explicar aos leitores as escolhas metodológicas que foram realizadas. Em síntese, a presente pesquisa adota o método de abordagem hipotético-dedutivo e consiste-se numa

pesquisa qualitativa, na qual são utilizadas, como técnicas de pesquisa, a revisão bibliográfica-documental e o estudo de caso.

A escolha pelo método hipotético-dedutivo justifica-se pela necessidade de responder ao problema de pesquisa a partir de generalizações sobre o todo (isto é, sobre as características dos institutos do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e do Processo Estrutural), para então debruçar-se sobre o caso específico dos problemas ambientais existentes na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, sendo que, para tanto, parte-se de hipóteses preliminares (e pré-existentes) que são testadas durante a pesquisa. A propósito, o manejo do método hipotético-dedutivo segue as instruções de Marina de Andrade Marconi e Eva Maria Lakatos (2019, p. 62-73).

A pesquisa apresenta a característica de ser qualitativa, uma vez que a análise e a interpretação dos dados coletados buscam a compreensão detalhada dos significados e das características dos referidos institutos, sem recorrer a métodos estatísticos e sem buscar quantificar os resultados obtidos (LAKATOS; MARCONI, 2019, p. 302). Pelo contrário, busca-se descobrir se a realidade ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS pode ser considerada ou não um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e, em caso positivo, se o Processo Estrutural pode ser utilizado como um instrumento de contenção deste estado. Percebe-se, pois, que os resultados esperados consistem em respostas que trazem uma adjetivação à situação do Rio Camaquã/RS e à potencialidade do Processo Estrutural para a realidade regional, em nítido caráter qualitativo.

A escolha da revisão bibliográfica-documental como técnica de pesquisa ocorre em razão da imprescindibilidade de, para responder ao problema de pesquisa, estudar doutrinariamente os elementos que caracterizam o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e o Processo Estrutural. Já a realização de um estudo de caso diz respeito à análise feita sobre a realidade ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, bem como das técnicas estruturantes que foram utilizadas para lidar judicialmente com as tragédias ecológicas ocorridas em Mariana/MG e em Brumadinho/MG e na Ação Civil Pública do Carvão, de Criciúma/SC (para, ao final, investigar a potencialidade destas na realidade regional do Rio Camaquã/RS). Ressalta-se que a eleição das técnicas de pesquisa baseia-se nos ensinamentos de Miracy Barbosa de Sousa Gustin, Maria Tereza Fonseca Dias e Camila Silva Nicácio (2020, p. 154-156 e 188-192).

Neste contexto, o embasamento teórico a respeito do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado perpassa a análise da estrutura constitucional dos direitos fundamentais. Adota-se, como teoria de base, os ensinamentos de Robert Alexy (2015), Víctor Abramovich e Christian Courtis (2006), Luigi Ferrajoli (2020), Ingo Wolfgang Sarlet (2019; 2021), Virgílio Afonso da Silva (2017), Thiago dos Santos Acca (2013; 2019), Paulo Gilberto Cogo Leivas (2006), Ulrich Beck (2011), Antonio Herman Benjamin (1995), José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala (2015).

Ainda, adota-se como referencial teórico de Processo Estrutural e Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental a obra dos autores Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim (2021), Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015), Fredie Didier Jr. e Hermes Janeti Jr (2020), Ingo Wolfgang Sarlet (2017), Alexandre Vitorino Silva (2020), Edilson Vitorelli (2017; 2021), Libardo José Ariza (2013), Marcus Aurélio de Freitas Barros (2021), Márcia Rodrigues Bertoldi e Guilherme Camargo Massaú (2021), Bleine Queiroz Caúla e Francisco Lisboa Rodrigues (2018), Eduardo Souza Dantas (2019), Adriana Costa Lira (2021), Juraci Mourão Lopes Filho e Isabelly Cysne Augusto Maia (2018), Juliana Patricio Paixão (2017), Carolina Noura de Moraes Rêgo (2020) e Camila Perez Yeda dos Santos (2021). A interligação com as teorias dos diálogos institucionais foi feita a partir da obra de Alexander Bickel (1986), Barry Friedman (1993), Marcelo Nunes Apolinário e Ândreo da Silva Almeida (2020), Rogério Duarte da Silva e Laura Larré da Silva (2022), Marcus Lopes (2020), Miguel Gualano Godoy (2017), Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015) e Luiz Guilherme Marinoni (2021)

O estudo de caso sobre a qualidade ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS realiza-se a partir do levantamento de dados sobre os problemas ambientais presentes na realidade regional, de acordo com informações colhidas pela organização “União pela Preservação do Rio Camaquã” (CCM/RS, 2016), pela pesquisa do geógrafo e sociólogo Leandro Barcelos de Lima (2018) e pelos relatórios técnicos da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura (2016a; 2016b).

Já o estudo de caso sobre o Processo Estrutural em Mariana/MG e Brumadinho/MG consiste na análise das Ações Cíveis Públicas n. 5002387-92.2021.8.13.0400 (MINAS GERAIS, 2015), n. 5044954-73.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019a), n. 5087481-40.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019b), n. 502608-67.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019c), n. 5010709-36.2019.8.13.0024

(MINAS GERAIS, 2019d) e 1005310-84.2019.4.01.3800 (BRASIL, 2019). Já o estudo de caso sobre a região carbonífera de Criciúma/SC consiste na análise da Ação Civil Pública n. 2000.72.04.002543-9 (BRASIL, 1993). Pretende-se analisar tais processos para identificar as técnicas do Processo Estrutural que foram utilizadas em cada um deles, bem como perquirir qual a efetividade que tais instrumentos trouxeram para o direito fundamental *sub judice*.

Desta forma, a pesquisa apresenta as seguintes etapas de desenvolvimento:

1. Pesquisa bibliográfica-documental sobre o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e acerca dos requisitos para a configuração do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental.
2. Pesquisa bibliográfica-documental sobre as características do Processo Estrutural e dos diálogos institucionais.
3. Estudo de caso sobre a realidade ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, para averiguar se os requisitos do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental estão presentes.
4. Estudo de casos de Mariana/MG e Brumadinho/MG e da Ação Civil Pública do Carvão, de Criciúma/SC, para identificar as técnicas estruturantes utilizadas com sucesso nestes paradigmas.
5. Conclusão acerca da possibilidade de utilização ou não das mesmas técnicas estruturantes para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.

2 O Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental

O direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado constitui um direito fundamental do ser humano, que deve ser preservado para as presentes e futuras gerações e que está positivado expressamente na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 225 e seguintes (BRASIL, 1988). Trata-se de um direito que influencia diretamente outros de igual estatura fundamental, como o direito à vida, à saúde e à moradia.

Todavia, a atual crise ambiental enfrentada pelo Brasil (e por todo o mundo) coloca em risco o bem ambiental e, por isso, necessita ser enfrentada em diversas frentes, dentre as quais se destaca o Direito. Nesse contexto é que se inserem considerações acerca de um possível Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e as formas jurídicas de reconhecê-lo e enfrentá-lo.

2.1 A complexidade do direito fundamental ao meio ambiente e a sua importância para a dignidade humana

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, representou uma grande mudança no ordenamento jurídico pátrio e inaugurou um período marcado pela constitucionalização de direitos fundamentais, tanto relativos a direitos individuais, quanto a direitos sociais e transindividuais (BRASIL, 1988). Dentre tais direitos fundamentais, destaca-se o direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, de titularidade das presentes e futuras gerações.

A propósito, o meio ambiente consiste em um conjunto de fatores intrínsecos que possibilitam a existência de vida, sendo que “o homem, juntamente com os elementos naturais, artificiais e culturais, bem como tudo que envolve e cerca os seres vivos, formam um conjunto de sistemas que não podem sobreviver separadamente” (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 5). Com efeito, o artigo 3º, inciso I, da Lei 6.938/1981 (que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente) estabelece que se entende por meio ambiente “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). Ressalta-se do trasladado dispositivo uma ideia de interdependência, na medida em que o ser humano depende da natureza para sobreviver e o meio

ambiente é conceito que deriva do próprio ser humano, possuindo valor na proporção em que este o concede (LEITE; AYALA, 2015, p. 84).

Desse modo, em matéria ambiental, não prevalece indistintamente uma visão antropocêntrica do Direito. A ideia genérica que considera o ser humano o “centro do universo” e referência máxima e absoluta de valores (a partir da qual se poderia concluir que todos os recursos naturais estariam à disposição do ser humano) não prevalece e nem elide a visão biocêntrica que reconhece na natureza um valor em si mesma. No sentido em que apontam José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala (2015, p. 87), ainda que seja impossível considerar o meio ambiente de forma alheia ao ser humano, que está no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável, “a tendência atual é evoluir-se em um panorama muito menos antropocêntrico, em que a proteção da natureza, pelos valores que representa em si mesma, mereça um substancial incremento.” Os autores concluem tratar-se, portanto, de um antropocentrismo alargado ou moderado, o qual defende o compromisso do ser humano em preservar a natureza, a fim de se chegar a um desenvolvimento sustentável que ao mesmo tempo seja aceitável para o meio ambiente e favorável para o ser humano, neste compreendidas as gerações presentes e futuras.

Neste sentido é que o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado constitui um direito fundamental, conforme dispõe o artigo 225, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 225, CRFB. 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, 1988).

Trata-se de direito fundamental que possui, ao mesmo tempo, aspecto individual, social e transindividual. A fim de compreender tais classificações, ressalta-se a teoria desenvolvida por Karel Vasak (1997) e muito difundida por Norberto Bobbio (2004) e Paulo Bonavides (2011),⁷ segundo a qual os direitos fundamentais podem ser classificados em gerações (ou dimensões) de direitos, denominadas em referência

⁷ Conforme refere Paulo Bonavides (2011, p. 569), a teoria de Karel Vasak foi apresentada na aula inaugural, sob o título “*Pour les Droits de l’Homme de la Troisième Génération: Les Droits de Solidarité*”, ministrada em 2 de julho de 1979, no Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo/França. Posteriormente, em 1997, Karel Vasak (1997, p. 1649-1679) escreveu sobre a teoria no artigo “*Revisiter la troisième génération des droits de l’homme avant leur codification*”, publicado no livro “*Liber Amicorum Hector Gros Espiell*” (em tradução livre, “Livro de amigos de Hector Gros Espiell”).

às três terminologias do lema revolucionário francês de 1789: *Liberté, Égalité e Fraternité*.

Os direitos chamados de primeira dimensão consistem em direitos civis e políticos, na medida em que têm como elemento principal a ideia clássica de liberdade individual. Sua origem se encontra associada ao contexto do final do Século XVIII (mais precisamente à independência dos Estados Unidos e criação de sua constituição, em 1787; e à Revolução Francesa, em 1789) e têm como principal marco histórico a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789 (FRANÇA, 1789). Tratam-se de direitos que só podem ser conquistados mediante a abstenção do controle do Estado, já que sua atuação interfere na liberdade do indivíduo (BONAVIDES, 2011, p. 562-564), como exemplo, o direito à propriedade.

Já os direitos sociais, econômicos e culturais – chamados de direitos de segunda dimensão – são aqueles que visam garantir aos indivíduos o exercício e o usufruto de direitos fundamentais em condições de igualdade, para que tenham uma vida digna por meio de prestações e de garantias asseguradas pelo Estado de Direito. Os direitos sociais, econômicos e culturais ganharam destaque após a Primeira Guerra Mundial, oportunidade em que se fortaleceu a concepção de Estado de Bem-Estar Social e na qual se identificou a necessidade de garantir direitos de oportunidade iguais a todos os cidadãos, através de políticas públicas como acesso básico à saúde, educação, habitação, trabalho, lazer, entre outros (BONAVIDES, 2011, p. 564-569). Assim, Konrad Hesse (1998, p. 170-171) sintetiza: os direitos sociais são determinações de objetivos estatais, porquanto “determinam obrigatoriamente tarefas e direção da atuação estatal, presente e futura”, rumo à igualdade material.

Por fim, os direitos de terceira dimensão encontram-se inseridos no contexto histórico da segunda metade do Século XX e podem ser entendidos como direitos de fraternidade ou de solidariedade. Como destaca Ingo Wolfgang Sarlet (2021a, p. 48-49), a principal característica deste grupo de direitos é a titularidade transindividual (difusa ou coletiva), eis que se destinam à proteção de grupos (tais como família, povo e nação) e exigem esforços e responsabilidades universais ou, ao menos, transindividuais. A propósito:

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, **os direitos da terceira geração** tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que **não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado**. Têm primeiro por **destinatário o gênero humano** mesmo, num momento

expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta (BONAVIDES, 2011, p. 569) – *Grifei*.

Desse modo, os direitos de terceira dimensão apresentam-se, entre outros, como direitos relativos ao desenvolvimento, à paz, à comunicação, ao patrimônio comum da humanidade e, especialmente, ao meio ambiente.

Ressalta-se que esta classificação em gerações/dimensões ajuda a compreender a tomada de consciência sobre os direitos em diferentes momentos históricos, mas de forma alguma significa uma sucessão ou substituição de categorias de direitos. Jorge Miranda (2010, p. 24) afirma tratar-se de “um enriquecimento crescente em resposta às novas exigências das pessoas e das sociedades”, isto é, não apenas um mero somatório, mas sim “uma interpenetração mútua, com a conseqüente necessidade de harmonia e concordância prática” na qual “os direitos vindos de certa época recebem o influxo dos novos direitos, tal como estes não podem deixar de ser entendidos em conjugação com os anteriormente consagrados”.

Em outras palavras, as dimensões/gerações de direitos não são estanques, eis que representam uma expansão da consciência jurídica acerca do que deve ser considerado um direito fundamental e de qual a amplitude do mesmo. Assim, todos os direitos, sejam de quaisquer gerações/dimensões, devem ser interpretados em conjunto com o todo e a partir da sua característica principal: a fundamentabilidade para o Estado de Direito.

É nesse sentido que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a despeito de ser considerado um direito de terceira dimensão, possui inegável relação com os direitos individuais e sociais, bem como com os pressupostos inerentes a estes, como dignidade humana e solidariedade. De fato, é um direito fundamental complexo: um dano ambiental difuso, por exemplo, além de lesar o direito a um meio ambiente equilibrado, pode afetar o direito à propriedade, à saúde, à moradia, à alimentação, entre outros direitos de cada indivíduo prejudicado. Ademais, o marcado caráter prestacional e de obrigação positiva incutido no parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição Federal⁸ bem situa o meio ambiente também no quadro dos direitos sociais.

⁸ Art. 225, § 1º, CRFB. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades

Ainda, a complexidade do direito fundamental ao meio ambiente pode ser constatada na existência de deveres fundamentais relacionados ao meio ambiente (fundados, justamente, na noção de solidariedade). Para Eduardo Rocha Dias (2017, p. 150), “a referida complexidade se manifesta, por exemplo, no duplo caráter do direito ao ambiente, simultaneamente direito subjetivo e um complexo objetivo, dotado de natureza institucional e de organização”. Segundo o autor:

Há, em consequência, **diversos tipos de posições jurídicas dele decorrentes**. Inicialmente, como **direito de defesa**, impedir intervenções estatais sobre o meio ambiente. Em segundo lugar, um **direito à proteção**, por parte do Estado, ante a intervenções de terceiros que afetem o ambiente. Em seguida, um **direito de participação** em procedimentos que digam respeito ao referido bem jurídico. Ainda também um **direito a exigir medidas fáticas** destinadas a proteger o ambiente (DIAS, 2017, p. 150) – *Grifei*.

Em sentido semelhante é o exposto por Carla Amado Gomes (2007, p. 70-72), para quem a complexidade do direito ambiental consiste na confluência de posições jurídicas de natureza diferenciada: de direito subjetivo e, simultaneamente, de natureza coletiva.

Na sua natureza coletiva, o bem jurídico ambiental deve ser entendido como um bem de fruição coletiva, em seus aspectos material e imaterial, sendo “necessário destrinçar o suporte físico dos bens ambientais naturais das suas qualidades extrínsecas” (GOMES, 2010, p. 51). Em outras palavras, “a natureza deve ser vista como um bem imaterial unitário, com vários componentes”, “mas a imaterialidade do todo não obsta à materialidade das partes” (GOMES, 2010, p. 53). Assim, a possibilidade de distinção entre os elementos isolados que, juntos, compõe o bem ambiental (ar, luz, água, solo, flora e fauna) demonstra a materialidade do conceito. Entretanto, o aspecto coletivo diz respeito à viabilidade de fruição de todos estes

da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição (BRASIL, 1988).

elementos pela população como um todo, “sem determinação de parte e prescindindo de título específico” (GOMES, 2010, p. 54). Com efeito:

O que importa é conceber a fruição como independente da coisa como um valor que a transcende. A ideia de bens colectivos assenta, desta feita, na vertente imaterial dos bens ambientais, a qual dispensa o contacto directo com o suporte físico desses bens (ou, pelo menos, dos que o tiverem) ou, o mesmo é dizer, o vínculo da propriedade (GOMES, 2010, p. 53).

Já quanto à natureza de direito subjetivo, Carla Amado Gomes destaca:

[...] o ambiente implica também uma tutela subjectiva, que se traduz no reconhecimento de uma situação jurídica com uma **faceta negativa e positiva**, bem ilustrativa da evolução da teoria dos direitos fundamentais. **A terceira geração de direitos**, da qual o direito ao ambiente é um dos exemplos mais significativos, revela precisamente essa dupla faceta dos direitos fundamentais, enquanto **direitos de defesa (contra agressões perpetradas por entidades públicas e privadas) e direitos a prestações (consubstanciadas na criação de condições de qualidade de vida concordantes com a dignidade da pessoa humana)** (GOMES, 2007, p. 72) – *Grifei.*

Sobre o duplo carácter dos direitos fundamentais (tanto de direitos subjetivos, quando analisados na perspectiva do indivíduo, quanto de elementos fundamentais da ordem objetiva da coletividade), cabe trazer a lição de Konrad Hesse (1998, p. 228). Como direitos subjetivos, os direitos fundamentais “são direitos básicos jurídico-constitucionais do particular, como homem e como cidadão” (HESSE, 1998, p. 232). Já como elementos da ordem objetiva, os direitos fundamentais consistem em conteúdos fundamentais que caracterizam o Estado de Direito (HESSE, 1998, p. 239-244), ao imporem obrigações a serem cumpridas pelo Estado e pelos particulares, fundadas na dimensão de solidariedade. Com efeito, trata-se das chamadas “dimensões subjetiva e objetiva” dos direitos fundamentais.

Não bastasse, a complexidade do bem ambiental pode ser reconhecida também na influência que este exerce sobre os demais direitos fundamentais. Conforme posição do Ministro Luís Roberto Barroso, ao proferir decisão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 (BRASIL, 2020), o direito de todos a um meio ambiente saudável em si “produz reflexos sobre um amplo conjunto de outros direitos fundamentais protegidos pela Constituição de 1988”, como o direito à vida (artigo 5º, CRFB), à saúde (artigo 6º, CRFB), à segurança alimentar e à água potável (artigo 6º, CRFB), à moradia (no sentido de hábitat), ao trabalho (artigo 7º, CRFB) e à

identidade cultural das comunidades tradicionais (artigo 215, *caput* e §1º, CRFB). O Ministro Barroso ainda referiu:

Tal relação de **interdependência entre o direito ao meio ambiente saudável e outros direitos** não é estranha à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, a título ilustrativo, tem reconhecido aos princípios da precaução e da prevenção uma origem comum, que conecta o direito ao meio ambiente saudável ao direito à saúde [...]. Do mesmo modo, no âmbito do Direito Internacional dos direitos humanos tem-se caminhado para reconhecer **a interdependência entre o direito humano ao meio ambiente saudável e uma multiplicidade de outros direitos humanos, bem como para afirmá-lo como um direito autônomo titulado pela própria natureza (e não apenas pelos seres humanos)** (BRASIL, 2020) – *Grifei*.

Também, nesse sentido, Victor Abramovich e Christian Courts (2004) explanam que, em regra, quando um direito social está sendo violado, essa violação acarreta, seja em maior ou menor grau, a violação de outros direitos (de primeira, segunda ou terceira dimensão). Isso ocorre com os atentados ao bem ambiental, que se espraiam e geram consequências negativas em diversos âmbitos: afetam a vida, a saúde e a moradia, entre outros. “Essa observação é pertinente, sobretudo, em casos estruturais, de modo que apesar de cada demanda ter enquanto faceta mais aparente a violação de um determinado direito, não é raro (e, na realidade, é recorrente) que outros direitos estejam sendo violados também” (FRANÇA, 2022a, p. 201).

Ressalta-se, pois, que a despeito de ser usualmente identificado como transindividual (terceira dimensão), o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado se caracteriza como direito fundamental de inegável importância, cuja complexidade o faz intimamente ligado aos demais direitos individuais e sociais (primeira e segunda dimensões). Desse modo, o bem ambiental transcende às citadas dimensões de direitos e se coloca em uma posição de abranger, a bem da verdade, todas as dimensões em si mesmo.

Ainda cabe destacar o entendimento de Vasco Pereira da Silva (2011), para quem o direito ao ambiente, sendo um direito subjetivo público, possui o princípio da dignidade da pessoa humana como seu “radical axiológico primordial”.

Importa, pois, analisar as próprias razões de ser dos direitos fundamentais (e, entre eles, do direito ao meio ambiente). Tratam-se dos axiomas da dignidade da pessoa humana, considerada um fundamento da República, e do objetivo fundamental de se construir uma sociedade livre, justa e solidária – expressamente previstos pela

Constituição da República Federativa do Brasil, em seus artigos 1º e 3º (BRASIL, 1988).⁹

Em ambas as dimensões (subjéctiva e objectiva) dos direitos fundamentais, acima identificadas, mostra-se nítida a sua função de garantir um bom convívio em sociedade, “notadamente em razão de ser esta a consequência natural da interação de indivíduos que estejam com seus direitos preservados e que preservem os dos seus pares” (BERTOLDI; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 15).

O bom convívio social demanda, assim, a adoção de certas condutas moral ou juridicamente exigíveis. A propósito, a solidariedade (compreendida como a forma de interação entre indivíduos sociais que se ajudem mutuamente e respeitam os direitos fundamentais uns dos outros) é imposta não apenas pela Ética e pela Moral, mas também pelo Direito (BERTOLDI; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 15).

Especificamente na ordem constitucional, a nossa magna carta demonstra a preocupação inequívoca de regular as relações sociais através de termos solidários, haja vista trazer a solidariedade como um objetivo da República Federativa do Brasil, de acordo com o seu já citado artigo 3º (BRASIL, 1988). A partir dessa premissa, a Constituição, em diversas passagens, prevê diversas espécies de solidariedade. Com destaque, a solidariedade intergeracional ambiental, prevista no artigo 225, consagra o dever de defesa e de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Efetivamente, conforme Márcia Rodrigues Bertoldi e Guilherme Camargo Massaú (2021, p. 410), o princípio da solidariedade que vige no Direito Ambiental consiste num dever para com os seres humanos e não humanos, sendo um orientador da promoção do direito a um meio ambiente equilibrado que atinge a dimensão da equidade intergeracional. Dessa forma, “constitui uma solidariedade de resultados prospectivos a médio e longo prazo”, sendo que “a realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de hoje se reflete no futuro e constitui, além de um direito do presente para uns, um direito futuro para outros, tal qual o direito à previdência” (BERTOLDI; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 16).

⁹ Art. 1º, CRFB: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana. [...] (BRASIL, 1988). Art. 3º, CRFB: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] (BRASIL, 1988).

Convém destacar que a proteção dispensada ao meio ambiente, notadamente a partir do estabelecimento de deveres ao Estado e à sociedade, permite vislumbrar a existência das dimensões subjetiva e objetiva acima mencionadas. Assim, “a proteção do meio ambiente enseja a imposição de verdadeiros deveres fundamentais intergeracionais, a partir dos quais se extraem obrigações a serem cumpridas pelo Estado e pelos particulares, também fundadas na solidariedade” (BERTOLDI; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 16). Portanto, os deveres fundamentais consistem na “face oculta dos direitos fundamentais”, a teor do exposto por José Casalta Nabais (2005).

De acordo com Natália de Almeida Moreno (2015, p. 63-64), o conceito de dever fundamental intergeracional, especialmente o ambiental, abrange as noções de “problema da espoliação e legado” e de “problema da hipoteca do futuro”. Sobre o problema da espoliação e legado, “a Constituição impõe às gerações presentes obrigações de conservar e legar às gerações futuras os bens – materiais e imateriais, naturais e culturais – indispensáveis para a perpetuação da vida humana com dignidade” (MORENO, 2015, p. 63). Já pelo problema da hipoteca do futuro, é necessário que “a geração presente receba somente os benefícios compatíveis com os ônus que assumir, sem repassar às gerações futuras custos e encargos que não irão proporcionalmente aproveitá-las” (MORENO, 2015, p. 63-64).

Desse modo, o dever fundamental intergeracional ambiental impõe a proteção de bens de natureza ecológica, social e econômica, os quais dão suporte às condições mínimas de perpetuação da vida humana na Terra, conservando a dignidade e as possibilidades de autodeterminação das gerações futuras (MORENO, 2015, p. 65). Em detalhe, consistem nos deveres de “antecipar, investigar, avaliar e sopesar as consequências e os efeitos das condutas e escolhas presentes prospectivamente, recusando as opções que possam pôr em causa tais bens”, bem como em deveres de “permeabilizar as ações e decisões presentes à integração e modificação futuras, obstando que as gerações futuras se tornem cativas das opções presentes e viabilizando a evolução das condutas e políticas públicas em consonância com os interesses e preferências futuras” (MORENO, 2015, p. 65).

Não bastasse, faz-se mister considerar que a solidariedade se encontra intimamente ligada ao conceito de dignidade da pessoa humana – elencada como um dos fundamentos da República pelo artigo 1º, inciso III, da Constituição (Brasil, 1988). Com efeito, a dignidade humana apresenta inegável valor comunitário e consiste em ponto central e intrínseco do nosso ordenamento jurídico (o qual, inclusive,

fundamenta quaisquer discussões acerca dos direitos fundamentais) (BERTOLDI; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 17).

Sobre o conceito de dignidade, Luís Roberto Barroso (2021, p. 72-98) o entende como “aberto, plástico e plural”, mas, na medida em que afeito ao Direito, com três elementos essenciais que o conferem maior objetividade de interpretação e de aplicação. O primeiro elemento consiste no valor intrínseco da pessoa humana; o segundo é o valor da autonomia (elemento ético, que preserva a autodeterminação); e o terceiro representa justamente o valor comunitário, isto é, o elemento social da dignidade: “os contornos da dignidade humana são moldados pelas relações dos indivíduos com os outros, assim como com o mundo ao seu redor”.

Por seu turno, Ingo Wolfgang Sarlet (2019, p. 62) igualmente destaca o fato de a dignidade humana apresentar uma “necessária dimensão comunitária (ou social)” na medida em que se trata da dignidade de cada pessoa e de todas as pessoas, “justamente por serem todos iguais em dignidade e em direitos”. O referido autor ensina que a dignidade humana consiste numa qualidade inerente atribuída a todo e qualquer ser humano e que, a fundo, trata-se do valor próprio que identifica o ser humano como tal (SARLET, 2019, p. 49-51). Por fim, Sarlet (2019, p. 50) ainda ressalta as dificuldades conceituais que podem ser opostas à abertura semântica ao termo e define que a conceituação de dignidade não pode se dar de maneira fixista – a qual sequer se harmonizaria com o pluralismo e a diversidade de valores que se manifestam nas sociedades democráticas contemporâneas. Portanto, conceituar dignidade consiste verdadeiramente num “permanente processo de construção e desenvolvimento” e que “reclama uma constante concretização e delimitação pela práxis constitucional, tarefa cometida a todos os órgãos estatais” (SARLET, 2019, p. 50-51).

De qualquer modo, “impõe-se considerar que, na condição de instrumento a favor da dignidade, a solidariedade deve ser entendida como a busca pelo bem comum” (BERTOLDI; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 18). E o bem comum, por seu turno, encontra relação com os direitos fundamentais por ser inerente ao contexto da sociedade de massa: o seu caráter individual não é completamente afastado, porém não é suficiente para, sozinho, o definir. Os direitos fundamentais como um todo, e o direito ao meio ambiente em especial, na qualidade de direitos que transcendem a esfera do indivíduo, não são públicos nem privados, mas comuns, de toda a coletividade. Conforme Michael Hardt e Antonio Negri (2006, p. 208) “se não compartilhássemos

um mundo comum, não seríamos capazes de nos comunicar uns com os outros nem atender às necessidades e desejos uns dos outros” e “se não fôssemos singularidades múltiplas, não teríamos necessidade de comunicar e interagir”.

Andreas Krell (2013, p. 126) destaca a importância da ideia de bem comum para a atuação dos poderes públicos, cujo objeto final é a “comunidade integral dos cidadãos” e não a mera soma de indivíduos (em nítida valorização do aspecto solidário que une indivíduos e os transforma em comunidade). Ainda, o autor afirma que as ideias de interesse público e bem comum também são essenciais à própria justificativa de existência do Estado: favorecer “interesses solidários individuais, nacionais e humanos em direção a uma evolução progressiva e comum”.

Por fim, sobre a relação entre solidariedade e bem comum, destaca-se a lição de Guilherme Camargo Massau (2012, p. 142-143):

É preciso levar em consideração o reconhecimento e a aceitação do outro como outro rosto, ou seja, um ser único e irrepetível com o intuito de manter a integridade do indivíduo e não dissolvê-lo na generalidade. **Sê igual na generalidade e sê solidário pela igualdade.** [...] **A solidariedade contribui** a construir o senso comum, o **valor comum**, o convencimento comum, o **bem comum**, o pensamento comum e o sentimento comum que possibilita a base mínima para a percepção do que é diferente e do que é igual, do que é comum e do que é incomum a determinada realidade. É o ponto inicial para compreensão do outro sem desprezar as respectivas diferenças, soma-se as aberturas propiciadas à tolerância, ao amor ao próximo, à lealdade, à justiça, à igualdade, à liberdade – *Grifei*.

Portanto, pode-se concluir que a solidariedade possui teor jurídico, conferido especialmente pela Constituição, porquanto esta determina a aplicação dos direitos fundamentais baseados na dignidade da pessoa humana e no seu valor comunitário. Em suma, prezar pela dignidade da pessoa humana é prezar pela solidariedade e seu valor social, pelo respeito e auxílio mútuo dos indivíduos uns aos outros (BERTOLDI; SCHÖNHOFEN; 2022, p. 19).

A relevância da solidariedade no mundo jurídico consiste, pois, no fato de ser o elemento que dá origem ao reconhecimento dos direitos fundamentais e que, ao mesmo tempo, deve ser utilizado prioritariamente para a sua aplicação nos casos concretos. Em suma, a Constituição tutela os direitos fundamentais (que protegem o bem comum, de titularidade de toda a coletividade), na medida em que tem como objetivo construir uma sociedade solidária e que respeite e promova a dignidade da pessoa humana. Daí porque o agir solidário demanda reciprocidade, em prol do bem

comum – é necessário preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações. (BERTOLDI; SCHÖNHOFEN; 2022, p. 19).

Isto posto, a solidariedade intergeracional coincide com as reivindicações de controle da atual crise ambiental marcada, especialmente, pelo novo Regime Climático (LATOURE, 2020, p. 10). A propósito, este se insere na busca por um Estado de Direito Ambiental que dê ênfase à proteção e à defesa do meio ambiente para a satisfação da dignidade do ser humano presente e futuro. Sublinham Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2010, p. 16-17) que o meio ambiente é consagrado como um direito fundamental pela Constituição e, assim, integra o núcleo do que é entendido como dignidade: desse modo, deve ser respeitado pelo Estado para que este seja de fato um Estado de Direito Ambiental.

Na construção deste Estado de Direito Ambiental faz-se imprescindível o enfrentamento da atual crise ambiental estabelecida em nível global, entendida pela escassez de recursos naturais e pelas diversas catástrofes em nível planetário, surgidas a partir das ações degradantes do ser humano na natureza (LEITE; AYALA, 2015, p. 33).

Em um apanhado histórico, Antonio Herman Benjamin (1995, p. 83-84) enfatiza, com propriedade, que tal crise ambiental se configura num esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico e industrial proveniente da Revolução Industrial. Neste, não se cumpriu a promessa de bem-estar social para todos, eis que trouxe em seu bojo a devastação ambiental planetária e indiscriminada.

Ulrick Beck (2011, 23-26) situa a crise ambiental no cenário da Sociedade de Riscos, caracterizada basicamente pelos riscos civilizatórios oriundos da modernidade, da industrialização e da globalização. Trata-se de uma sociedade que, ao invés de lidar com perigos concretos (como ocorria com as sociedades antigas), devido ao esgotamento do modelo de produção industrial, lida com o risco permanente de desastres e catástrofes ambientais.

A propósito, segundo José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala (2015, p. 34-35), o Estado de bem-estar e suas políticas de pleno emprego e de maximização da utilização dos fatores de produção, bem como a busca desenfreada por acúmulo de capital e produção de riquezas, acabaram por marginalizar a questão socioambiental, negligenciando uma política ambiental que visasse a uma melhor qualidade de vida e ignorando a necessidade de preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, elementos de uso limitado. A conclusão lógica de tal processo

consiste, pois, no fato de o ser humano figurar, ao mesmo tempo, como culpado e vítima das graves consequências oriundas do descuido no trato do meio ambiente.

No âmbito nacional, a crise ambiental apresenta índices alarmantes. Segundo dados do projeto Política por Inteiro, de 2019 a 2022, foram publicados mais de 140 mil atos do governo federal com interface às políticas ambiental e climática. Descartados atos de pessoal (nomeações, exonerações e afastamentos, entre outros), extratos de convênios, licitações e outros atos ordinários, identificou-se 2.189 atos infralegais relevantes, disponibilizados no Diário Oficial da União, que contribuíram para o agravamento da situação ambiental brasileira (TALANOA, 2022, p. 10). Com isto, por exemplo, houve um aumento considerável no desmatamento na Amazônia Legal: no ano de 2018 foram desmatados 7.536 km²; no de 2019, 10.129 km²; no de 2020, o número chegou a 10.851 km²; no de 2021, a área desmatada atingiu o patamar de 13.038 km²; e no de 2022, os números ficaram em 11.568 km² (INPE, 2023). Em consequência do desmatamento crescente, no ano de 2020, o país lançou 2,18 bilhões de toneladas de dióxido de carbono na atmosfera, contra 1,98 bilhão em 2019 (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021, p. 29-30).

Dessarte, ante todo o exposto, duas conclusões são inevitáveis. A primeira é que o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é um direito fundamental complexo, que interliga as noções de direito individual, social e transindividual, mormente considerando que se fundamenta na dignidade humana e na solidariedade intergeracional. E a segunda é que as previsões constitucionais de proteção ao meio ambiente, em larga escala, não estão sendo respeitadas, pelo que se aventa a existência de um verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional em matéria ambiental.

2.2 O Estado de Coisas Inconstitucional: o significado, a origem, as características e o reconhecimento em matéria ambiental

O Estado das Coisas Inconstitucional, instituto oriundo da jurisprudência colombiana, trata-se de uma “técnica decisória por meio da qual se declara uma ‘realidade inconstitucional’” (CAMPOS, 2022, p. 433). Tal realidade se amolda à descrição de um estado generalizado de violações massivas às disposições constitucionais, em especial as relativas aos direitos fundamentais, capaz de atingir um número amplo de indivíduos. Para tanto, verifica-se que essas violações ocorrem

a partir da omissão das autoridades públicas no seu poder-dever¹⁰ de garantir e defender os direitos fundamentais, demonstrando inequívoca falha estrutural do sistema (RÊGO, 2020, p. 53).

Conforme Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015a, p. 87), a decisão que reconhece a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional é “voltada a ‘conduzir’ o Estado a observar a dignidade da pessoa humana e as garantias dos direitos fundamentais, uma vez que esteja em curso graves violações a esses direitos por omissão dos poderes públicos”. Assim:

O juiz constitucional depara-se com uma **realidade social necessitada de transformação urgente** e, ao mesmo tempo, com **falhas estruturais e impasses políticos** que implicam, além do estado inconstitucional em si mesmo, a **improbabilidade de o governo superar esse estágio** de coisas contrário ao sistema de direitos fundamentais **sem que o seja a partir de uma forte e ampla intervenção judicial** (CAMPOS, 2015a, p. 87) – *Grifei*.

O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, nesse sentido, demanda a conjugação de quatro pressupostos (CAMPOS, 2015b, 2022). O primeiro consiste numa violação grave, ampla, continuada, massiva, generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, capaz de atingir um número expressivo de indivíduos. O segundo elemento é a omissão do Poder Público na defesa e no cumprimento dos direitos fundamentais, demonstrando inércia e incapacidade persistente das autoridades. O terceiro pressuposto trata da necessidade de medidas estruturais de mais de um órgão estatal, que devem atuar conjunta e coordenadamente para superar o quadro de inconstitucionalidade. E por fim, o quarto elemento – que apesar de não unânime, é citado por parte da doutrina, com destaque para Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2022, p. 433) – consiste no risco de ajuizamento de um grande número de demandas judiciais sobre o assunto, capaz de causar verdadeiro congestionamento da máquina judiciária.¹¹

¹⁰ Especificamente quanto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, objeto central da presente pesquisa, é necessário entender que o art. 225, *caput*, da Constituição explicitamente reconhece direito e dever. Com efeito, prevê-se um direito de todos (isto é, do povo) ao uso comum e à sadia qualidade de vida, que são consequências de um meio ambiente equilibrado. Por outro lado, também delimita o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuído ao Poder Público e à coletividade. Perceba-se que o sujeito de direito é o povo, como um todo, e os sujeitos dos deveres são a coletividade e o Poder Público, os quais detêm verdadeiro “poder-dever” de preservar o meio ambiente (BERTOLDI; MASSAÚ, 2021, p. 401-402).

¹¹ Para a jurisprudência colombiana (*Sentencia T-025/2004*), o Estado de Coisas Inconstitucional possui seis pressupostos. Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2022, p. 432), ao apresentar sua lista com apenas quatro itens, explica que “não se trata de ignorar dois dos fatores apontados pela CCC [Corte Constitucional Colombiana], e sim de diluí-los, para melhor compreensão do fenômeno, nos

Especificamente sobre o quarto elemento, Adriana Costa Lira (2021, p. 19) esclarece que tal pressuposto não consta explicitamente na definição do instituto que foi utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme será analisado a seguir. Desde já, destaca-se que desconsiderar o risco de grande número de demandas judiciais para se declarar um Estado de Coisas Inconstitucional “alarga as possibilidades de acesso à justiça e concretização de direitos fundamentais das classes menos favorecidas”, uma vez que “nem sempre aqueles que são vítimas de flagrante Estado de Coisas Inconstitucional – mesmo que em grande número – se encontram em condições de exercer seu direito de ação” (LIRA, 2021, p. 19).

Ainda, é possível interpretar o quarto pressuposto como uma hipótese: isto é, poderá haver um Estado de Coisas Inconstitucional se o caso em questão apresentar a potencialidade de gerar um amplo número de demandas judiciais, mesmo se concretamente tais ações ainda não tenham sido ajuizadas. Destaca-se que este é o sentido utilizado pela Corte Constitucional Colombiana na *Sentencia T-025/04*¹² e pela ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, ao proferir voto na ADPF 760: para caracterizar um Estado de Coisas Inconstitucional, é indispensável considerar que “se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema ajuizassem ações individuais para tutela dos seus direitos, produzir-se-ia grande congestionamento judicial” (BRASIL, 2022).

Sobre os fundamentos filosóficos e jurídicos do Estado de Coisas Inconstitucional, Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2022, p. 431) ensina que, sob o ponto de vista teórico, o Estado de Coisas Inconstitucional se baseia nos princípios do Estado Social de Direito. Já sob o prisma filosófico, o instituto encontra embasamento em “propostas liberais-igualitárias”, como a Teoria da Justiça de John Rawls (1997). Mais precisamente, a doutrina do Estado de Coisas Inconstitucional

quatro pressupostos que reputo essenciais”. A título de conhecimento, são os pressupostos mencionados na *Sentencia T-025/2004*: (i) *la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas*; (ii) *la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos*; (iii) *la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado*; (iv) *la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos*; (v) *la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante*; (vi) *si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor gestión judicial*. (COLÔMBIA, 2004).

¹² Conforme pressupostos mencionados na nota de rodapé n. 11.

encontra fundamento na noção que Rawls apresenta acerca do “mínimo social (*social minimum*), quando as questões de justiça básica alcançam preocupações com a desigualdade social e econômica, assim como com a distribuição desigual de oportunidades” (RÊGO, 2020, p. 53).

Uma vez que, para Rawls, as condições sociais mínimas são imprescindíveis para que os indivíduos se percebam como capazes de exercer liberdades e direitos básicos, em síntese, as necessidades básicas dos seres humanos, dentro uma perspectiva não ideal, devem ser garantidas pela justiça constitucional em razão da **garantia do mínimo social ser um elemento constitucional essencial**, dessa forma, a proposta de Rawls corrobora com o papel da Corte Constitucional colombiana na proteção do mínimo existencial violado nos casos de Estado de Coisas Inconstitucional (RÊGO, 2020, p. 53-54) – *Grifei*.

Desse modo, ao trabalhar com os seus dois princípios da justiça (no sentido de “justiça como equidade”), mais precisamente ao abordar o princípio da igualdade, Rawls (1997, p. 64-72) defende a alocação de bens de tal forma que se estimule a cooperação social e auxilie-se a preservação da igualdade democrática. Tais ponderações se alinham à ideia de garantia do mínimo existencial, que se encontra intimamente ligada ao conceito de dignidade da pessoa humana (a qual, por seu turno, é o embasamento dos próprios direitos fundamentais, que justificam a existência do Estado de Coisas Inconstitucional).

Ingo Wolfgang Sarlet e Taís Hermann da Rosa (2015, p. 218 e 222-237) explicam que a ideia de mínimo existencial, como “um direito fundamental às condições materiais que asseguram uma vida com dignidade”, tem origem no Direito germânico – mais especificamente na Lei Fundamental de 1949, conhecida como Lei de Bonn (ALEMANHA, 1949) – e, apesar da falta de delimitação precisa no Direito pátrio, é utilizada amplamente pela jurisprudência dos tribunais superiores. Com efeito, os autores criticam a falta de “critérios argumentativos sólidos quanto ao conteúdo e significado do Mínimo Existencial, notadamente quanto à sua articulação com outros direitos fundamentais e sua relevância como direito autônomo”, mas ressaltam a importância do tema e o seu permanente processo de desenvolvimento (SARLET; ROSA, 2015, p. 238).

Ricardo Lobos Torres (1989, p. 29), autor pioneiro sobre o tema no Brasil, sustenta que “o mínimo existencial não tem dicção constitucional própria”, de modo que “deve-se procurá-lo na ideia de liberdade, nos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal e da livre iniciativa, na Declaração dos Direitos

Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão”. Assim, apesar de carecer de conteúdo específico e pré-determinado, correlaciona-se com os direitos fundamentais e a necessidade de sua proteção nos casos concretos, eis que é “direito protegido negativamente contra a intervenção do Estado e, ao mesmo tempo, garantido positivamente pelas prestações estatais” (TORRES, 1989, p. 35).

Dessa forma, o Estado de Coisas Inconstitucional se perfectibiliza diante de uma ameaça grave, ampla, continuada, massiva, generalizada e sistêmica de direitos fundamentais e, por conseguinte, do próprio mínimo existencial. Não bastasse, é indispensável que tal ameaça seja oriunda do que Libardo José Ariza (2013, p. 129) chama de “bloqueio institucional”. Em tradução livre:

A doutrina do estado de coisas inconstitucional defende a intervenção estrutural da Corte Constitucional naqueles casos em que detecta uma **violação massiva e sistemática de direitos**. Tal situação é entendida como tendo sido **gerada por deficiências dos arranjos institucionais do Estado**. Aplicando tal doutrina, quando a Corte detecta um “**bloqueio institucional**” que gere uma violação de direitos dessa magnitude, ela declara a existência de uma realidade inconstitucional, sendo a principal consequência que a Corte passa a cumprir funções de criar políticas públicas, alocar recursos, e implementar direitos sociais e econômicos que seriam de competência do poder legislativo em um modelo convencional de separação de poderes¹³ - *Grifei*.

Sobre a dicotomia existente entre a realidade fática e as disposições constitucionais, oportuno destacar as ideias de Konrad Hesse (1991, p. 27): “nada seria mais perigoso do que permitir o surgimento de ilusões sobre questões fundamentais para a vida do Estado”. Assim, Hesse (1991, p. 24-27) trabalha com a ideia de força normativa da Constituição como um elemento presente na carta magna que permite transformar a realidade, isto é, trazer previsões normativas voltadas a concretizar os direitos fundamentais e permitir que as disposições constitucionais, quando divergem da realidade dos fatos, sobreponham-se a esses e verifiquem-se na prática. Para tanto, impõe-se a existência do que o autor chama da “vontade de constituição”, elemento que caracteriza a vontade de condicionamento recíproco entre a constituição jurídica e a realidade político-social. Dessa forma, o reconhecimento do

¹³ No original: “*The USoA [Unconstitutional State of Affairs] doctrine defends the structural intervention of the Constitutional Court in those cases in which the Court detects a massive and systemic violation of rights. Such a situation is understood to have been generated by deficiencies in the institutional arrangements of the state. Applying this doctrine, when the Court detects an ‘institutional blockage’ that generates a violation of rights of this magnitude, it declares the existence of an unconstitutional reality, the principal consequence of which is that the Court take functions in public policy making, resource allocation, and the implementation of economic and social rights that would pertain to the legislative branch in a conventional model of separation of powers.*”

Estado de Coisas Inconstitucional atua no sentido de, ao fundo, reconhecer a própria força normativa da constituição.

Reitera-se, por oportuno, o segundo pressuposto do Estado de Coisas Inconstitucional: a omissão inconstitucional do Poder Público (que demonstra inércia e incapacidade persistente e, inclusive, consiste numa das formas de violação a direitos fundamentais que mais mina a força normativa da constituição). A concepção de omissão inconstitucional – que se vincula a falhas estruturais – deve abranger não apenas o descumprimento direto das normas constitucionais, mas também a total ausência de efetividade dos direitos fundamentais. Entende-se, pois, como a falta ou a insuficiência de políticas públicas capazes de concretizar os direitos fundamentais (RÊGO, 2020, p. 55). Sobre o ponto, Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015a, p. 224) explica que:

[...] a doutrina tradicional costuma tratar as omissões inconstitucionais de forma estanque, com foco exclusivo ou sobre a omissão do tipo legislativo, ou em relação à omissão administrativa. Tal visão ignora que a falta de atuação das normas constitucionais possa ser decorrente da falha de coordenação entre órgãos e entidades estatais, presentes “falhas estruturais” como causadoras de violações de direitos – Grifei.

Assim, conclui que “a visão tradicional da omissão legislativa inconstitucional precisa ser revista e ampliada”, porquanto “a omissão legislativa é vício a implicar atuação incompleta de qualquer dispositivo da Constituição” (CAMPOS, 2015a, p. 225). Dessa forma, o autor defende que em casos de violações graves, amplas, continuadas, massivas, generalizadas e sistêmicas de direitos fundamentais, a omissão do Poder Público não pode ser ignorada, despertando a possibilidade de reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional.

De outra banda, sobre a história do instituto, faz-se oportuno tecer alguns comentários. Apesar de ter sido concebido com tal *nomen juris* pela Corte Constitucional Colombiana em 1997, a ideia de se reconhecer judicialmente a inconstitucionalidade de uma falha estrutural não foi propriamente uma novidade no plano internacional. Tal experiência será melhor abordada no decorrer do capítulo 3, mas a título de conhecimento, pode-se citar o pioneiro caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, ocorrido em 1954 nos Estados Unidos da América, que buscou combater o racismo estrutural no sistema de ensino norte-americano e, para tanto, delineou as bases do que posteriormente se nomeou Processo Estrutural (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1954). Trata-se de caso em que, a bem da verdade,

reconheceu-se um estado de coisas contrária à constituição, que deveria ser reestruturado sob a “supervisão” do Poder Judiciário (SILVA A., 2020, p. 64-68).

Quanto à história do instituto propriamente dito, o Estado de Coisas Inconstitucional foi utilizado pela primeira vez na *Sentencia de Unificación* n. 559, proferida em 1997 pela Corte Constitucional da Colômbia. Nesta, discutiu-se a negativa de direitos previdenciários de 45 professores dos municípios de Zambrano e María La Baja pelas autoridades locais. Restou reconhecido o descumprimento generalizado das obrigações pelo Poder Público, que vitimizava um número indeterminado de pessoas e gerava a necessidade de responsabilização de mais de um órgão (demostrando falha estrutural do sistema). Assim, a Corte Constitucional Colombiana não se limitou a assegurar os direitos específicos dos requerentes, mas visou proteger a dimensão objetiva do direito fundamental à educação através da declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional (COLOMBIA, 1997).

Posteriormente, a Corte Constitucional da Colômbia voltou a reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional em outros casos. Os mais famosos estão relacionados aos estabelecimentos carcerários (*Sentencia de Tutela* n. 153 de 1998), à filiação ao sistema de seguridade social (*Sentencia de Unificación* n. 090 de 2000) e ao deslocamento forçado de pessoas (*Sentencia de Tutela* n. 025 de 2004) (COLOMBIA, 1998; 2000; 2004).

Assim, o Estado de Coisas Inconstitucional na Colômbia pode ser dividido em três fases históricas (RÊGO, 2020, p. 66-67). A primeira, de 1997 a 2000, é chamada de “etapa do iluminismo constitucional” e é a responsável pelo surgimento do instituto na jurisprudência, bem como pela delimitação de seus fundamentos, pressupostos e impactos. Já a segunda fase vai de 2000 a 2004 e é considerada como a “época da decadência”, uma vez que existiu um grande retrocesso em razão de alterações de membros da Corte Constitucional, disputas internas e críticas de setores políticos e econômicos. Por fim, a terceira fase se inicia com a *Sentencia de Tutela* n. 025 de 2004 e vai até os dias atuais, sendo representada pelo “renascimento” do Estado de Coisas Inconstitucional, uma vez que o instituto ganhou critérios de aplicação mais objetivos e mecanismos importantíssimos para a fiscalização da decisão.

Ressalta-se que em todo este histórico de aplicação, a base jurídica que permitiu a existência do Estado de Coisas Inconstitucional na Colômbia é o artigo 86 da Constituição Colombiana (PAIXÃO, 2017, p. 53). Tal dispositivo é regulamentado pelo Decreto n. 2.591 de 1991, o qual prevê, em tradução livre, que “em todo caso, o

juiz estabelecerá os demais efeitos da falha para o caso concreto e manterá a competência até que esteja completamente reestabelecido o Direito ou eliminadas as causas da ameaça” (COLÔMBIA, 1991).¹⁴

Dessa forma, ao declarar o Estado de Coisas Inconstitucional, a Corte Colombiana afirma a sua própria legitimidade para interferir nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, até que a falha estrutural esteja sanada (PAIXÃO, 2017, p. 53-54) – ou seja, deve preservar a sua jurisdição até o final do cumprimento da decisão, incluindo a fase satisfativa. Percebe-se que “o Estado de Coisas Inconstitucional constitui um controle de constitucionalidade com fase abstrata e concreta”, uma vez que “por um lado, fornece o significado constitucionalmente adequado e, por outro lado, analisa o contexto fático e determina a sua compatibilidade ou não com a ordem jurídica vigente” (PAIXÃO, 2017, p. 51).

Para atender a estas duas etapas do controle de constitucionalidade (abstrata e concreta), a doutrina colombiana afirma que o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional deve se desenvolver em três fases: a *fase del diseño*, a *fase de implementación* e a *fase de seguimiento y la evaluación* (GARAVITO, 2015, p. 107). A saber:

Na **fase del diseño**, observa-se a **ausência de um plano de ação** atualizado diante da complexidade da questão estrutural. Assim, “são necessárias novas políticas públicas ou correção das políticas defeituosas, alocação de recursos, coordenação e ajustes nos arranjos institucionais, enfim, mudanças estruturais”. Portanto, a Corte se organiza tanto para “colocar a máquina estatal em movimento quanto [...] [para] articular a harmonia desse movimento. Sem chegar a ser um ‘elaborador’ de políticas públicas, o juiz comporta-se como um coordenador institucional’.” [...]

Já a **fase de implementación** se caracteriza pelos **primeiros esforços na reorganização dos poderes de coalisão**. Assim, são aplicadas as novas políticas direcionadas pela sentença estrutural da Corte Constitucional para romper os bloqueios políticos e institucionais.

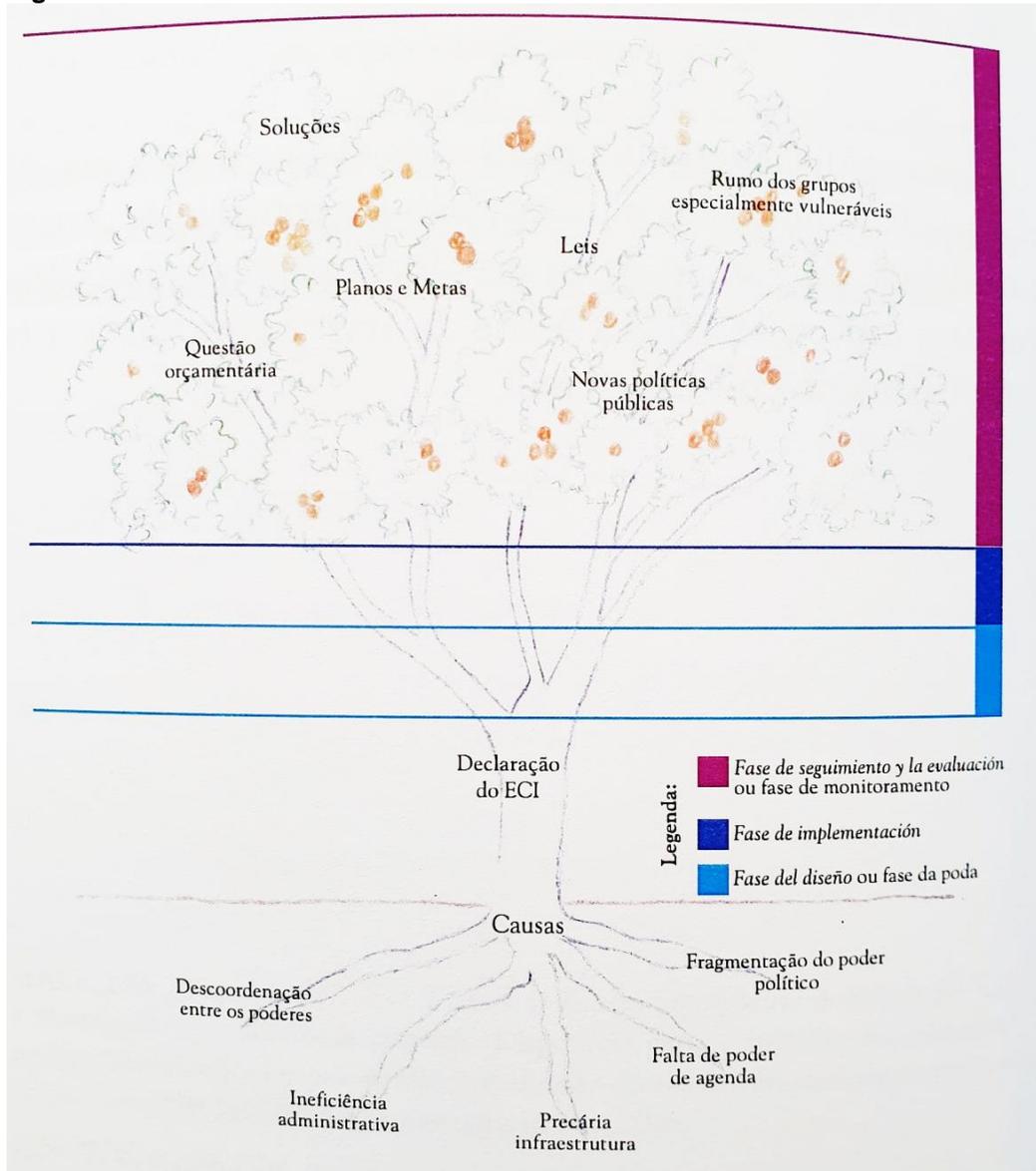
Adiante, verifica-se que a fase mais longa de todo o Estado de Coisas Inconstitucional, que é a **fase de seguimiento y la evaluación**, também chamada de **fase de monitoramento**.

De acordo com a jurisprudência colombiana, nessa fase de implementação de medidas é assegurado o **monitoramento pelas cortes da execução das ordens, acompanhado pela sociedade em um processo aberto, participativo e democrático**. Assim, a retenção da jurisdição permite que a Corte modifique as ordens a fim de acomodar novos e imprevisíveis desenvolvimentos (PAIXÃO, 2017, p. 96-98) – *Grifei*.

¹⁴ No original: “En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”

A partir destas fases, Juliana Patrício da Paixão (2017) desenvolveu a chamada “Teoria da Árvore do Estado de Coisas Inconstitucional”, para explicar ilustrativa e metaforicamente o tema. A autora relaciona os momentos processuais relativos ao Estado de Coisas Inconstitucional com as partes de uma árvore, trazendo analogias que ajudam a compreender o instituto. A saber:

Figura 1: Teoria da Árvore do Estado de Coisas Inconstitucional



Fonte: PAIXÃO, 2017, p. 92.

“O tronco robusto é a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional pela Corte Constitucional e o limite da fase abstrata de controle de constitucionalidade”. A partir do tronco, podem ser analisadas as causas do problema: “as raízes em sua profundidade são as causas de existência do Estado de Coisas Inconstitucional.”

Assim, “quanto maior a compreensão da profundidade das causas, maior será a possibilidade de estabilizar o tronco” (PAIXÃO, 2017, p. 93-94). Importa considerar que “a luz, que permite o surgimento da vida, é a conscientização dos Poderes, da Administração Pública e da população sobre a falha estrutural” e “a seiva, que passa por toda a árvore, são os diálogos institucionais entre os Poderes e destes com a sociedade civil” (PAIXÃO, 2017, p. 94).

A partir de então, “o tronco se alonga e se divide em galhos e ramificações. Na copa, surgem as soluções do Estado de Coisa Inconstitucional. Cada diretriz indicada na sentença estrutural pode estimular o surgimento de um galho”. Por fim, “o crescimento saudável da árvore gera frutos, que são a síntese de todos os esforços [...]. Os frutos podem aparecer como novas políticas públicas, leis nacionais ou a criação de uma infraestrutura eficiente para solucionar uma determinada questão” (PAIXÃO, 2017, p. 94-95). Em suma, a metáfora ajuda a compreender as fases de um Estado de Coisas Inconstitucional.

Ainda sobre as três fases do Estado de Coisas Inconstitucional, convém esmiuçar mais o exemplo da *Sentencia de Tutela* n. 025 de 2004, na qual as referidas etapas foram rigorosamente respeitadas pela Corte Constitucional da Colômbia. A sentença tratou da grave crise humanitária estabelecida na Colômbia, no início dos anos 2000, que era decorrente de mais de três décadas de violência generalizada e disputas pelo poder no país, envolvendo o governo, organizações paramilitares de extrema direita e esquerda, narcotraficantes, microtraficantes e outros criminosos. Em razão de tais conflitos armados internos, mais de três milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar de suas casas para tentar sobreviver (FRANÇA, 2022b, p. 365).

Além de ter declarado o Estado de Coisas Inconstitucional no caso (*fase del diseño*) e de ter determinado a elaboração de uma política pública para o enfrentamento do problema (*fase de implementación*), o grande diferencial da *Sentencia T-025/2004* consistiu na implementação bem sucedida da *fase de seguimiento y la evaluación*, também chamada de fase de monitoramento (CAMPOS, 2022). A Corte Constitucional Colombiana “reteve a jurisdição sobre o litígio a fim de assegurar a implementação total de suas ordens” (FRANÇA, 2022b, p. 370), de modo que:

A Corte não se limitou a determinar fossem promovidas políticas públicas dirigidas a remover a violação de direitos, mas também **supervisionou o cumprimento da** decisão, realizou audiências públicas

para debater as soluções formuladas e proferiu novas decisões e ordens dirigidas a conferir amplo sucesso à *Sentencia T-025*, de 2004 (CAMPOS, 2022, p. 438) – *Grifei*.

Com efeito, para garantir a eficácia da sentença, “a Corte monitorou as providências adotadas pelo Governo: nos primeiros dez anos da decisão (até abril de 2014), realizou vinte audiências públicas com a presença das autoridades envolvidas e dos setores interessados da sociedade civil” (CAMPOS, 2022, p. 443). Outro mecanismo de monitoramento extremamente relevante foi a expedição de “decisões de sequência”, chamadas de “autos”: “entre 2004 e 2014, foram 289 *autos* [...] para solicitar informações e ações concretas de atores específicos, comunicar informações relevantes entre os atores, fixar as datas das audiências públicas e das sessões técnicas, e adotar indicadores baseados em direitos”, tudo para avaliar o progresso na efetivação dos direitos das pessoas deslocadas (CAMPOS, 2022, p. 443-444).

A partir de um estudo aprofundado sobre a *Sentencia T-025/2004*, o colombiano César Rodríguez Garavito (2015, p. 89-207) enumerou seis efeitos que ocorrem com prolação de uma sentença estrutural e dialógica que reconheça o Estado de Coisas Inconstitucional.

Em primeiro lugar, há o efeito desbloqueador. A sentença estrutural dialógica é “capaz de romper a inércia institucional e provocar a ação do Poder Executivo e do Legislativo”, de modo que “cada um dos Poderes aprende com o aporte dos outros” e o da sociedade, que participa ativamente do diálogo (PAIXÃO, 2017, p. 67).

O segundo efeito é o de impulsionar a elaboração de uma política pública para o caso concreto. No exemplo da *Sentencia T-025/2004*, a atuação da Corte culminou na elaboração do *Plano Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia* (GARAVITO, 2015, p. 45).

O terceiro efeito é chamado de participativo, na medida em que se determina a realização de audiências públicas e a elaboração de petições periódicas de informação, as quais “permitem que o processo de acompanhamento seja aberto a toda a Administração Pública e à sociedade civil, garantindo a legalidade, moralidade, transparência e publicidade dos atos” (PAIXÃO, 2017, p. 71).

O quarto efeito destacado por Garavito (2015, p. 165-182) é chamado de reestruturação do marco. No caso concreto estudado pelo autor, a “*Sentencia T-025/2004* foi capaz de redefinir a maneira que a sociedade colombiana compreendia o fenômeno do deslocamento forçado” e “alterou a percepção e tratamento em relação

às violações de direitos humanos” (PAIXÃO, 2017, p. 70). Com efeito, “o tema era tratado como consequência direta do conflito armado”; mas, após a sentença, “passou a ser entendida como uma crise humanitária que demandava ações imediatas para a proteção das vítimas” (PAIXÃO, 2017, p. 70-71).

O quinto efeito corresponde ao efeito socioeconômico, relativo à repercussão que a *Sentencia T-025/2004* teve sobre a população diretamente beneficiada. Por exemplo, antes do processo, a população deslocada se encontrava numa situação de extrema vulnerabilidade e, após, teve seus direitos (em especial o direito à saúde) melhorados consideravelmente (GARAVITO, 2015, p. 191). Ainda, cabe mencionar o forte impacto popular que a sentença gerou, levando à maior conscientização do problema, inclusive pela mídia (PAIXÃO, 2017, p. 70).

Nesse sentido é que se insere o último efeito mencionado por César Rodríguez Garavito (2015, p. 205-207): o simbólico. “A consciência da falha estrutural e a iniciativa de superação do estado de coisas precisa sofrer uma apropriação popular”, pois só assim se inicia “um processo cultural e simbólico de apropriação e aplicação da Constituição” (PAIXÃO, 2017, p. 70). Trata-se do que Bruce Ackerman (2007) chama de *living constitution*, capaz de “oxigenar a cultura jurídica e política de forma a permitir a sua renovação e atualização” (PAIXÃO, 2017, p. 70).

Outro ponto polêmico que merece ser enfrentado diz respeito à certa dose de ativismo exercida pelo Poder Judiciário ao reconhecer um Estado de Coisas Inconstitucional. O ponto será novamente abordado no decorrer do capítulo 3, mas desde já se destaca o entendimento de Libardo José Ariza (2013, p. 129), já mencionado acima, de que quando os tribunais detectam um bloqueio institucional no cumprimento dos direitos fundamentais e declaram a existência do Estado de Coisas Inconstitucional, o Poder Judiciário está, a bem da verdade, assumindo funções originárias dos outros poderes do Estado. Como exemplo, a gestão das políticas públicas, da destinação de recursos orçamentários e da implementação dos direitos fundamentais.

Sobre a atuação política do Poder Judiciário na aplicação dos direitos sociais, Boaventura de Souza Santos (2011, p. 26) sintetiza que “temos, assim, o sistema judicial a substituir-se ao sistema da administração pública, que deveria ter realizado espontaneamente essa prestação social”. O autor ainda contextualiza:

Na **passagem de regimes autoritários para regimes democráticos**, as sociedades periféricas e semiperiféricas passaram pelo designo de **curto-**

circuito histórico, ou seja, pela **consagração no mesmo ato constitucional de direitos que nos países centrais foram conquistados num longo processo histórico** (daí falar-se de várias gerações de direitos). É verdade que a constitucionalização de um conjunto tão extenso de direitos sem o respaldo de políticas públicas e sociais consolidadas torna difícil a sua efetivação, mas não é menos verdade que esse catálogo amplo de direitos abre espaço para uma maior intervenção judicial a partir do controle de constitucionalidade do direito ordinário (Santos, 2011, p. 26) – *Grifei*.

A partir de tais premissas, para o bem ou para o mal, o Poder Judiciário brasileiro se consolidou no cenário jurídico como um verdadeiro controlador de políticas públicas, uma vez que atua de modo significativo na complementação de políticas não implementadas ou implementadas insuficientemente pelo Poder Executivo.

A crítica baseia-se, portanto, nas chamadas “reservas de competências do legislador e do administrador”, um dos obstáculos que Liana Cirne Lins (2009, p. 51-52)¹⁵ cita como possivelmente denegatório da justiciabilidade dos direitos sociais (capaz de, em tese, turbar a efetividade de tais direitos e minar a sua força normativa). Carlos Libardo Bernal Pulido (2015, p. 24), importante doutrinador colombiano, assim aduz:

Para **camuflar a natureza política de suas apreciações**, a Corte Constitucional observou, em algumas destas sentenças, a existência de um “estado de coisas inconstitucional”. Esta figura, que **a Corte reveste com uma aparência de critério de interpretação jurídica**, nada mais é que a afirmação de que **a realidade ainda não é como deveria ser segundo a Constituição**, ou, se me permite dizer, que **a realidade ainda não é como deveria ser segundo a Corte pensa que a Constituição estabelece** – *Grifei*.

Tal crítica se baseia numa hipotética violação à teoria da separação dos poderes, relacionada ao modelo liberal clássico, “no qual os juízes podiam ser considerados como simples ‘boca da lei’” (SILVA, 2017, p. 383), bem como da suposta falta de legitimidade democrática do Poder Judiciário, na medida em que seus membros não são eleitos por sufrágio popular.

Sobre a separação dos poderes, Virgílio Afonso da Silva (2017, p. 383-384) simplesmente destaca o anacronismo de se aplicar, de modo rígido e simplista, as

¹⁵ Liana Cirne Lins (2009, p. 54) destaca a inegável resistência, encontrada na jurisprudência e em parte da doutrina, a qual destituiu de juridicidade as normas de direitos sociais, gerando um “consenso velado de que ‘vinculam, mas não vinculam’”. A autora apresenta o chamado tripé denegatório da justiciabilidade dos direitos sociais, o qual consiste nos seguintes obstáculos: a suposta baixa densidade normativa, as reservas do legislador e do administrador e a reserva do financeiramente possível (LINS, 2009, p. 51-52). Sobre o assunto, vide GASTAL; SCHÖNHOFEN (2022).

ideias de Montesquieu¹⁶ a um regime de governo diverso (presidencialista, ao invés de parlamentarista) e a uma sociedade “que é infinitamente mais complexa do que aquela que Montesquieu tinha como paradigma”.

Já sobre a legitimidade democrática do Poder Judiciário é importante considerar que esta “deve ser orientada para o grau de adequação do comportamento judicial aos princípios e valores que a soberania nacional considera como fundamentais”. Assim, “sua legitimidade democrática encontra-se assentada na exclusiva sujeição dos juízes às leis emanadas da vontade popular”, isto é, na “sujeição do juiz à Constituição e no seu papel de garante dos direitos fundamentais” (PISKE, 2009).

Liana Cirne Lins (2009, p. 68), por seu turno, explica que a ideia de separação dos poderes entrelaça-se com a função de freios e contrapesos, de modo que “é pela organização estatal estanque provida pela teoria da separação dos poderes”, aliada à “despersonalização do poder”, que é possível conceber o “Estado moderno como garantia dos direitos fundamentais e contra o absolutismo”. Afirma que o sistema de freios e contrapesos só funciona se houver interdependência entre os Poderes, de modo que não há que se falar em ingerência indevida do Judiciário quando há, na verdade, justamente o exercício da sua função primária específica de fazer o controle jurisdicional das atividades dos demais Poderes. Com efeito, “permitir que as premissas constitucionais vinculantes dependessem exclusivamente do juízo de oportunidade e conveniência dos Poderes Legislativo e Executivo é o que de fato levaria a romper o sistema de freios e contrapesos” (GASTAL; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 20).

Mauro Cappelletti (1993, p. 92-100), ao defender a legitimidade democrática do Direito Jurisprudencial, emprega cinco argumentos. Primeiro, entende que a representatividade dos administradores e legisladores também deve ser interpretada com reservas, pois nem sempre correspondem às expectativas dos eleitores e são capazes de garantir um consenso real. Segundo, menciona a escolha política dos membros das cortes constitucionais, que em última análise refletem as opções feitas pelo eleitorado. Terceiro, lembra que, diferentemente dos demais atores políticos, o Judiciário deve motivar suas decisões, de modo que os seus atos se sujeitam a um controle social inclusive maior que os dos demais poderes. Quarto, o acesso ao

¹⁶ Conforme destaca Pedro Lenza (2014, p. 544), a teoria da separação dos poderes foi inicialmente idealizada por Aristóteles e posteriormente aperfeiçoada por Montesquieu.

judicial process permite a proteção de grupos que, “do contrário, não estariam em condições de obter acesso ao *political process*”, isto é, apresenta o papel contramajoritário do Poder Judiciário e a sua atuação em prol das minorias. Por fim, o seu quinto argumento:

A democracia não pode sobreviver em um sistema em que fiquem desprotegidos os direitos e as liberdades fundamentais. [...] Parece bem evidente que **a noção de democracia não pode ser reduzida a uma simples idéia majoritária.** Democracia, como vimos, significa também participação, tolerância e liberdade. Um judiciário razoavelmente independente dos caprichos, talvez momentâneos, da maioria, pode dar uma grande contribuição à democracia; e para isso em muito pode colaborar um judiciário suficientemente ativo, dinâmico e criativo, tanto que seja capaz de assegurar a preservação do sistema de *checks and balances*, em face do crescimento dos poderes políticos (CAPPELLETTI, 1993, p. 106-107) – *Grifei*.

Assim, “a relação entre a ausência de políticas públicas asseguradoras dos direitos sociais e o enfraquecimento da democracia em seu sentido substancial não pode, portanto, ser ignorada”. “Os índices de marginalização e exclusão social e de concentração da riqueza [...] não admitem conformismo”, sendo que “a impossibilidade de fruição dos direitos sociais mais elementares é, por si só, a maior ameaça à democracia” (LINS, 2009, p. 69).

Ainda, se há um ativismo judicial no Estado de Coisas Inconstitucional, este deve ser dialógico, na medida em que o Judiciário precisa assumir uma função não de imposição, mas sim de “mediador autorizado a promover diálogos institucionais dirigidos à solução dos problemas estruturais e a corrente violação de direitos humanos” (PAIXÃO, 2017, p. 56). Dessa forma, não se está diante de uma discricionariedade judicial ampla e arbitrária, porquanto é respeitada a distribuição constitucional de competências: o Poder Judiciário deve exercer o controle de constitucionalidade fundamentado, instando os demais Poderes a exercerem as suas próprias competências. É, pois, “a consagração da efetividade da Força Normativa da Constituição” (PAIXÃO, 2017, p. 85).

Desse modo, a teoria da separação dos poderes “não é obstáculo concretamente oposto à efetividade dos direitos sociais, senão meramente suposto” (GASTAL; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 20). Negar a justiciabilidade dos direitos sociais com argumento nas reservas de competências do administrador e do legislador, a bem da verdade, enfraquece a democracia substancial, nos termos em que entendida por Luigi Ferrajoli (2020, p. 46): “é mudada a natureza da democracia, a qual não consiste mais apenas no poder das maiorias, mas também nos limites e nos vínculos

a ela impostos para garantir os direitos fundamentais”. Inclusive, convém lembrar a lição de Boaventura de Souza Santos (2011, p. 102), ao defender a necessidade de uma revolução democrática da Justiça: “os tribunais contribuiriam, do ponto de vista da democracia material, se estabelecessem uma ligação entre as disputas individuais que avaliam e os conflitos estruturais que dividem a sociedade”.

Dessarte, a possibilidade de declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional pelo Poder Judiciário consiste, a fundo, numa defesa da própria democracia substancial. Tal entendimento também se verifica na posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, na qual se reconheceu a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro (BRASIL, 2015b). Na decisão cautelar, o Ministro Marco Aurélio Mello mencionou a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário e impôs medidas voltadas a superar, ou ao menos amenizar, a situação (como exemplo a realização de audiências de custódia e a liberação dos valores contingenciados do Fundo Penitenciário Nacional) (BRASIL, 2015b).

O pedido formulado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 consistiu, especificamente, na declaração de um Estado de Coisas Inconstitucionais no âmbito prisional, a fim de compelir os Poderes Políticos a tomarem medidas para superar o cenário caótico do sistema penitenciário brasileiro (BRASIL, 2015b). A decisão cautelar manifestou-se pela necessidade de juízes e Tribunais observarem o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, internalizados, respectivamente, pelos Decretos 592 e 678 (BRASIL, 1992a; 1992b); pela realização de audiências de custódia em até 90 dias em todo o território nacional (viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contadas do momento do recolhimento); e pela liberação, por parte da União, de toda a verba contingenciada do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), abstendo-se de realizar novas contenções.

Notadamente sobre a utilização de um precedente estrangeiro no direito brasileiro, Juraci Mourão Lopes Filho e Isabelly Cysne Augusto Maia (2018, p. 241-242) entendem ser necessário prezar pela integridade do sistema, ou seja, devem existir princípios comuns sobre direitos humanos nos dois países (tanto o de origem, quanto o que utiliza o precedente posteriormente), bem como similaridades históricas,

sociais e culturais. Os autores concluem que estas semelhanças existem entre Brasil e Colômbia, da mesma forma que há um compartilhamento principiológico nos dois países, fato que é demonstrado pela assinatura de diversos tratados internacionais em comum. Por este motivo, os autores entendem pela validade da importação de precedentes colombianos pela jurisprudência brasileira, com valor hermenêutico que pode ser considerado à luz do sistema jurídico pátrio (LOPES FILHO; MAIA, 2018, p. 250).

Todavia, importa mencionar as críticas apresentadas por Juraci Lopes Filho e Isabelly Maia (2018, p. 259-267) sobre a forma como o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional foi utilizado pelo Supremo Tribunal Federal, em simples menção na decisão cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 (BRASIL, 2015b). Para os autores (2018, p. 245-255), na fundamentação da decisão não se explorou devidamente a jurisprudência colombiana, bem como não se discutiu as dimensões do instituto acolhido, o que levou à importação da jurisprudência na sua forma mais arcaica (isto é, referente à primeira fase, de 1997-2000), sem reproduzir os importantes mecanismos de fiscalização que ganharam destaque na terceira fase colombiana (a partir da *Sentencia T-025/2004*).

Além disso, questões não foram respondidas, como por exemplo a legitimidade do Supremo Tribunal Federal para reconhecer um precedente estrangeiro e a necessidade e proporcionalidade deste no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, não se analisou as diferenças relativas aos sistemas de controle de constitucionalidade brasileiro e colombiano. Juraci Lopes Filho e Isabelly Maia (2018, p. 260) mencionam que na Colômbia o controle de constitucionalidade não possui efeitos *erga omnes*, de modo que o Estado de Coisas Inconstitucional foi necessário para garantir efeitos transcendentais e vinculantes à decisão judicial de controle abstrato. Já no Brasil, o ponto de apoio seria outro: a ausência de mecanismos de controle de constitucionalidade sobre omissões inconstitucionais não normativas, (conforme será analisado no item 2.3), ponto que não foi bem desenvolvido na decisão.

No mesmo sentido, Alexandre Vitorino Silva (2020, p. 230-231) critica a importação da jurisprudência colombiana sem uma extensa consideração das diferenças que existem entre Brasil e Colômbia. O autor defende não haver espaço para ingenuidade: ao meramente declarar um Estado de Coisas Inconstitucional, “o Poder Judiciário continua sem a chave do tesouro e sem o poder da espada, e mal

informado sobre como planejar políticas públicas” (SILVA A., 2020, p. 236). Desse modo, entende que o máximo que se poderia esperar, a partir da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional, seria simplesmente inserir na agenda o tema outrora objeto do bloqueio institucional (haja vista se tratar de ordem de baixo impacto político). Assim, a cooperação dos demais poderes segue fazendo-se “indispensável para o sucesso da elaboração de uma política pública alternativa, com índices favoráveis de fruição de direitos” (SILVA A., 2020, p. 236).

De qualquer forma, a decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 (BRASIL, 2015b) inaugurou a aplicação do instituto do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil e levantou a possibilidade de cabimento deste em outras áreas, nas quais também se constata violações aos direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal mencionou o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional, desta vez em matéria de direito ambiental, na já citada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 (BRASIL, 2020). Assim constou na ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO GOVERNAMENTAL EM RELAÇÃO AO FUNDO CLIMA E A OUTRAS QUESTÕES AMBIENTAIS. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO E DE COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DO BRASIL. CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. 1. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão recebida como arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). 2. A mudança climática, o aquecimento da Terra e a preservação das florestas tropicais são questões que se encontram no topo da agenda global. Deficiências no tratamento dessas matérias têm atraído para o Brasil reprovação mundial. **3. A Constituição brasileira é textual e veemente na consagração do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225).** 4. Além de constituir um direito fundamental em si, o direito ao meio ambiente saudável é internacionalmente reconhecido como pressuposto para o desfrute de outros direitos que integram o mínimo existencial de todo ser humano, como a vida, a saúde, a segurança alimentar e o acesso à água. 5. São graves as consequências econômicas e sociais advindas de políticas ambientais que descumprem compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A União Europeia e diversos países que importam produtos ligados ao agronegócio brasileiro ameaçam denunciar acordos e deixar de adquirir produtos nacionais. Há uma percepção mundial negativa do país nessa matéria. **6. O quadro descrito na petição inicial, se confirmado, revela a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a exigir providências de natureza estrutural. Vale reiterar: a proteção ambiental não constitui uma opção política, mas um dever constitucional.** 7. Convocação de audiência pública para apuração dos fatos relevantes e produção, na medida do possível, de um relato oficial objetivo sobre a situação do quadro ambiental no Brasil [...] (BRASIL, 2020) – *Grifei*.

De acordo com o voto do relator, Ministro Luís Roberto Barroso, a crise ambiental vivida pelo país pode “impactar um conjunto amplíssimo de direitos fundamentais, com relevantes consequências sociais e culturais”. Não bastasse, “os danos causados ao meio ambiente comprometem a biodiversidade, a fauna e a flora, que representam enorme potencial econômico e um diferencial para o país”, bem como “minam a credibilidade do Brasil internacionalmente, prejudicando a sua capacidade de captação de recursos para o combate ao desmatamento e para a redução de gases de efeitos estufa”. Por fim, ainda “colocam sob grave ameaça o agronegócio e a posição do país como celeiro de alimentos para o mundo”, na medida em que a disponibilidade de água, de terras férteis e de um ambiente saudável são condições para a criação de gado e para a produção agrícola, e na medida em que “mercados consumidores já começam a mobilizar-se para vetar produtos oriundos do desmatamento” (BRASIL, 2020).

Em oportunidade posterior, o Supremo Tribunal Federal novamente se manifestou sobre a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional em matéria ambiental. Trata-se da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760, a qual integrou o histórico grupo de processos conhecido como “pacote verde” ou “pauta verde”, que visa combater a crise de desmatamento, de queimadas e da consequente emergência climática que se acentuou no bioma da Amazônia (BRASIL, 2022).

Na referida Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a Ministra Cármen Lúcia reconheceu o “estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 2022). Em outro momento de seu voto, a ministra ainda afirmou que “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos direitos humanos integrantes do cabedal de que o Brasil se comprometeu”, não apenas na Constituição, mas também em pactos internacionais (BRASIL, 2022). Assim, a ministra determinou uma ampla série de determinações:

- a) que a **União e os órgãos** e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, **formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm** [Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal] ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de **fiscalização, controle** das atividades para a

proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos **direitos dos indígenas** e de outros povos habitantes das áreas protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), para o **combate de crimes** praticados no ecossistema e **outras providências** comprovada e objetivamente previstas no Plano, **em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais** ou a eles conexos, devendo esse plano ser **apresentado a este Supremo Tribunal Federal em até sessenta dias**, nele devendo constar, expressamente, cronogramas, metas, objetivos, prazos, projeção de resultados com datas e indicadores esperados, incluídos os de monitoramento e outras informações necessárias para garantir a máxima efetividade do processo e a eficiente execução das políticas públicas, considerados os parâmetros objetivos mencionados, devendo ser especificada a forma de adoção e execução dos programas constantes do plano, os recursos a serem destinados para atendimento dos objetivos, devendo ser minudenciados os seguintes parâmetros objetivos de aferição para cumprimento da decisão, a serem marcados pela progressividade das ações e dos resultados:

a.1) Até 2023, a **redução efetiva** proposta e os instrumentos e as providências a serem adotadas para o atendimento daquela finalidade referente aos **índices de desmatamento** na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km² de taxa máxima anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente à redução de 80% dos índices anuais em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020, conforme compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil;

a.2) A **redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em Terras Indígenas** e Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, cabendo às Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público;

a.3) O **desempenho efetivo** por instrumentos especificados de atuação para a **fiscalização** pelos órgãos competentes e de investigação das infrações ambientais e aquelas a eles conexos, com os meios para garantia de eficácia dos resultados, incluídos os casos em que haja punições, sempre na forma da legislação vigente, com a atuação das entidades federais competentes (Ibama e, quanto couber, ICMBio e Funai) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, a prática de tráfico de madeira e de animais, na forma da previsão de resultados definidos no Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm, ainda que na forma de planejamento que suceda àquele plano;

a.4) A forma prevista e os meios adotados para o cumprimento imediato ou progressivo, com planejamento até dezembro de 2023, como consta do PPCDAm, dos demais resultados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se o cronograma de execução das providências;

b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, a **União deverá, no prazo máximo de sessenta dias, preparar e apresentar a este Supremo Tribunal Federal, plano específico de fortalecimento institucional** do Ibama, do ICMBio e da Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com

cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores;

c) Para garantir o **direito republicano à transparência e à participação da sociedade brasileira** (inc. XXXIII do art. 5º, inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição do Brasil), titular dos direitos fundamentais à dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos à saúde, à vida digna e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, determinava à União e às entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a **apresentar, e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro**, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, ao qual deve ser dada ampla publicidade, ressalvados desta exigência prévia e nos prazos estabelecidos os casos em que a informação se refira a operações ou providências para investigação e apuração de infrações, cujos resultados dependam de diligências sigilosas e que podem ter a sua eficiência comprometida pela publicidade prévia;

d) A **submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário** (Portaria nº 326, de 16.12.2021) do Conselho Nacional de Justiça **de relatórios mensais** produzidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, do IBAMA e do ICMBio, até dezembro de 2023, relacionados às medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima com os resultados obtidos, no combate ao desmatamento da Amazônia, à implementação de medidas de fiscalização e a implementação do PPCDAm ou de outros planos adotados para o cumprimento das metas estabelecidas (BRASIL, 2022)¹⁷ – *Grifei*.

Observa-se, portanto, o caráter estrutural e complexo das medidas determinadas. De qualquer forma, importa aqui atentar para a conclusão da ministra Cármen Lúcia:

A inefetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado produz efeitos irreversíveis sobre todos os seres humanos, desta e das futuras gerações, causando impacto sobre o direito à saúde e à vida de número indeterminado de pessoas, afetando ecossistemas inteiros, os animais, a qualidade do ar, o solo e os recursos hídricos e minerais. Mais e sempre, atinge-se com as ações deficientes e as omissões estatais a vida de todos os seres do planeta e a existência saudável do planeta mesmo. Por isso, **a intervenção do Poder Judiciário pode-se mostrar imprescindível** para que se estanque a destruição não apenas de direitos, mas das gentes e de todos seres vivos que habitam o planeta (BRASIL, 2022) – *Grifei*.

¹⁷ Ressalta-se que após o voto da Ministra Cármen Lúcia, em 06/04/2022, o Ministro André Mendonça pediu vistas dos autos, pelo que a ADPF 760 se encontra suspensa até o presente momento (BRASIL, 2022). Assim, tais determinações ainda não foram cumpridas.

Dessarte, de forma muito prática, podemos considerar que a nossa corte constitucional reconhece que a inércia reiterada e sistêmica em frente ao dano ambiental “é potencialmente danosa sob qualquer perspectiva: ambiental, social, cultural ou econômica”, pelo que “pode e deve ser enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 2020).

No mesmo sentido, Bleine Queiroz Caúla e Francisco Lisboa Rodrigues (2018, p. 145) defendem a possibilidade de reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental no sistema jurídico brasileiro. Os autores afirmam:

A investigação do tema surge a partir da (in)efetividade das normas constitucionais ambientais. Instrumentos preventivos de gestão ambiental pública – como licenciamento ambiental, Agenda 21 Local, Sistema Integrado de Gestão Ambiental – quando negligenciados pela Administração Pública, configura violação do comando constitucional (art. 225). Problemas relacionados ao saneamento básico, recursos hídricos, resíduos sólidos, poluição, matriz energética, mobilidade urbana motivam a rediscussão da harmonização e independência dos Poderes da República, de modo a blindar a segurança jurídica da Constituição, em especial a efetividade dos direitos fundamentais (CAULA; RODRIGUES, 2018, p. 145).

Por consequência, “a inobservância ao grave quadro constituído pela violação dos direitos fundamentais – calamidade pública, sobrevida, insalubridade, vulnerabilidade do mínimo existencial digno – instiga o Poder Judiciário a atuar como corretor dessas violações” (CAÚLA; RODRIGUES, 2018, p. 146).

Nesse contexto é que se insere o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental: um conceito jurídico destinado a descrever quadros de desrespeito ao direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado, para as presentes e futuras gerações. Entende-se que a partir desta rubrica, dada pelo Poder Judiciário, a sociedade será capaz de reconhecer a existência da violação à Constituição neste ponto, para então buscar meios de lidar com o problema de forma mais satisfatória e garantir a efetividade do direito fundamental ameaçado.

2.3 A insuficiência do sistema legal de controle de constitucionalidade para a tutela de um Estado de Coisas Inconstitucional

O Estado de Coisas Inconstitucional, como visto, consiste em instituto que dá origem a um verdadeiro processo de controle de constitucionalidade, apesar de não possuir previsão legal. Ao contrário, possui natureza iminentemente jurisprudencial,

tanto em sua origem na Colômbia, quanto em sua aplicação no Brasil pelo Supremo Tribunal Federal.

Todavia, conforme acima já mencionado, os motivos pelos quais esta complementação se faz necessária são diferentes na Colômbia e no Brasil, haja vista as diferenças entre os sistemas de controle de constitucionalidade colombiano e brasileiro. A propósito, no controle de constitucionalidade da Colômbia, as decisões não possuem eficácia *erga omnes*, de modo que o Estado de Coisas Inconstitucional foi necessário para garantir efeitos transcendentais e vinculantes às decisões judiciais de controle abstrato (LOPES FILHO; MAIA, 2018, p. 260).

No entanto, uma vez que o controle de constitucionalidade brasileiro possui a produção de efeitos *erga omnes*,¹⁸ os motivos que fazem a complementação da legislação com o instituto jurisprudencial do Estado de Coisas Inconstitucional ser relevante no Brasil são outros. Em especial, importa reconhecer a ausência de mecanismos de controle de constitucionalidade sobre omissões inconstitucionais não normativas.

Com efeito, a relevância do Estado de Coisas Inconstitucional reside em denunciar uma forma de inconstitucionalidade extremamente comum na prática, mas ainda não abrangida pela legislação brasileira (e que, também por isso, deve ser firmemente combatida): a inconstitucionalidade não normativa, verificada na discrepância entre as disposições constitucionais e a realidade fática (CAMPOS, 2015a, p. 55-56).

Isso porque a atual sistemática do controle de constitucionalidade brasileira se limita a lidar com as inconstitucionalidades normativas: por ação, quando um dispositivo legal fere material ou formalmente as disposições constitucionais; ou por omissão, quando as disposições constitucionais não podem ser aplicadas por falta de regulamentação infraconstitucional, conforme as Leis 9.868/1999 e 9.882/1999

¹⁸ A produção de efeitos *erga omnes* é a regra em decisões de controle de constitucionalidade concentrado-abstrato. Com efeito, a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, a Ação Declaratória de Constitucionalidade e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (respectivamente ADI, ADO, ADC e ADPF), concentradas no Supremo Tribunal Federal, naturalmente possuem efeitos *erga omnes*, por expressa previsão legal, a teor do artigo 28, parágrafo único, da Lei 9.868/99 e do artigo 10, §3º, da Lei 9.882/99 (BRASIL, 1999a; 1999b). Já o controle difuso-concreto de constitucionalidade, exercido de modo difuso por todos os juízes do Brasil, tradicionalmente possui efeitos apenas *inter partes*, haja vista se tratar de processo subjetivo. Todavia, Teori Zavaski destaca a tendência de abstrativização (ou de verticalização) desta modalidade de controle e entende que todas as decisões do Supremo Tribunal Federal (ainda que em controle difuso) devem ter eficácia expansiva e *ultra partes*, conforme Reclamações 10.793 e 4.335 (BRASIL, 2011a; 2014).

(BRASIL, 1999a; 1999b). Especificamente quanto à omissão, percebe-se que consiste apenas numa omissão normativa, ou seja, na ausência de uma norma.

Conforme ensina José Afonso da Silva (2012), as normas constitucionais podem apresentar três tipos de eficácia: plena (normas aptas a produzir efeitos desde a entrada em vigor da Constituição); contida (normas aptas a produzir efeitos desde a entrada em vigor da Constituição, mas que podem ter tais efeitos restringidos pelo legislador infraconstitucional); e limitada (normas que somente poderão produzir efeitos após a edição de uma norma infraconstitucional regulamentadora). Nesse contexto, a omissão normativa que ensejaria o controle de constitucionalidade seria apenas a relativa às normas de eficácia limitada.

Desse modo, quanto à forma de conduta praticada, a legislação brasileira reconhece apenas dois tipos de inconstitucionalidade (por ação e por omissão normativas). Ao se importar a jurisprudência colombiana do Estado de Coisas Inconstitucional, na verdade se está reconhecendo que esta sistemática não é completa, de modo que, sozinha, não é capaz de lidar com todos os problemas que a vida prática apresenta. É dizer, está-se reconhecendo que precisamos ampliar o nosso sistema de controle de constitucionalidade para além de questões normativas, a fim de abranger também as inconstitucionalidades da realidade.

Como salientado por Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015a, p. 55), a visão tradicional de omissão inconstitucional deve ser revista e ampliada, a fim de compreender todo e qualquer vício que implique uma “atuação incompleta de qualquer dispositivo da Constituição, não podendo a estrutura semântica dos enunciados constitucionais ser critério exclusivo de sua identificação”. Em outras palavras, não é razoável que se reconheça a existência de omissão apenas quando se tratar de assuntos veiculados por normas de eficácia limitada, uma vez que é perfeitamente possível que normas de eficácia plena ou contida sejam alvo de descumprimento na prática.

Isso posto, importa reconhecer que “o controle de constitucionalidade como instrumento de tutela coletiva permite a declaração de inconstitucionalidade de um fato, uma realidade. Dessa forma, a omissão estatal se torna qualificada pelo reconhecimento na declaração” (PAIXÃO, 2017, p. 48). Podemos concluir, então, que o Estado de Coisas Inconstitucional é um conceito, um rótulo que se atribui a uma realidade. Não se trata de um procedimento que, sozinho, transforma a realidade. É apenas um primeiro passo: ao se identificar uma omissão estatal (não-normativa, da

realidade), esta é qualificada, é nomeada como um “Estado de Coisas Inconstitucional”. Posteriormente é que medidas práticas poderão ser tomadas (notadamente através dos meios que se analisarão no capítulo 3).

Nesse sentido, é o entendimento:

O Estado de Coisas Institucional é uma decisão judicial, através da qual o Tribunal Constitucional **declara** que se configurou uma violação massiva, generalizada e estrutural de direitos fundamentais. [...]

A ECI representa a prova de um conjunto de fatos que vão contra a Constituição, pelo que, **com a sua declaração**, o Tribunal pretende criar um espaço extraordinário, no qual se ordena ao Estado resolver esta tensão entre a Carta e a realidade (PEÑA, 2011, p. 8-9)¹⁹ – *Grifei*.

Importa estudar, aqui, as formas pelos quais o reconhecimento da inconstitucionalidade pode acontecer, é dizer, os modelos de controle de constitucionalidade existentes. Conforme Marcelo Novelino (2016, p. 169-171), existem dois modelos jurisdicionais de controle repressivo de constitucionalidade: o norte-americano (difuso) e o austríaco (concentrado). Em suma, “neste, o exercício do controle é realizado pelo Tribunal Constitucional; naquele, qualquer membro do Judiciário pode declarar nulo ato normativo contrário à Constituição” (RÊGO, 2020, p. 63).

Em detalhes, o modelo norte-americano de controle, também chamado de o *judicial review*, tem sua origem atribuída ao famoso caso *Marbury v. Madison* de 1803.²⁰ Trata-se de um modelo considerado “difuso”, porque todo juiz e tribunal possui

¹⁹ No original: “*El Estado de Cosas Institucional es una decisión judicial, por medio de la cual la Corte Constitucional declara que se ha configurado una violación masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales. [...] El ECI representa la evidencia de un conjunto de hechos que van en contravía con la Constitución, por esto, con su declaratoria, la Corte pretende generar un espacio extraordinario, donde se conmina al Estado a resolver esta tensión entre la Carta y la realidad.*”

²⁰ “O mais comentado precedente do *judicial review* – modelo norte-americano – é o histórico *Marbury v. Madison* de 1803. Com a contribuição de John Marshall, assinalou-se que qualquer ato ou lei congressual que contrarie a Constituição deve ser declarado nulo, trata-se da primeira decisão na qual a Suprema Corte dos Estados Unidos reconheceu seu poder de exercer o controle de constitucionalidade, ‘negando aplicação a leis que, de acordo com a sua interpretação, fossem inconstitucionais’” (RÊGO, 2020, p. 63). Todavia, conforme ressalta Marcelo Continentino (2016, p. 118-119), “antes do famoso caso *Marbury v. Madison*, foram proferidas decisões que já configuravam o ambiente de transição para uma cultura jurídica que viria a dar sustentabilidade à decisão do *chief justice* John Marshall e consagrar-se no conceito de *judicial review*. [...] As decisões de recusa de aplicação de leis surgem de diversas cortes estaduais. É como se houvesse a formação de uma comunidade linguística pelas cortes, que passaram a desempenhar o papel de guardiães da Constituição de modo mais ou menos consensual. São práticas que foram manifestando-se aqui e acolá, cujo grande significado é mostrar que havia algo de novo no horizonte, algo por acontecer, sobretudo porque ocorreram em período (década de 1780) no qual as concepções políticas sustentadas após 1776, inclusive sobre a forma de estruturação do poder com acentuada ênfase à soberania popular, estavam em revisão conforme os debates sobre as Constituições revolucionárias estaduais deixaram revelar. [...] Nesse contexto, o caso *Holmes v. Walton*, julgado pela Suprema Corte de Nova

competência para declarar a inconstitucionalidade da norma, após provocação de qualquer pessoa (desde que seja titular do direito/dever subjetivo em questão). Além disso, em regra²¹ é um controle “concreto”, na medida em que a constitucionalidade é analisada como uma questão prejudicial, uma preliminar de mérito. Assim, a pretensão da parte autora é deduzida em juízo de forma “incidental” dentro de um “processo constitucional subjetivo”, exercido com a finalidade principal de solucionar uma controvérsia envolvendo direitos subjetivos. É feito a partir de um caso concreto, para proteger os direitos subjetivos ameaçados que são negados por uma lei inconstitucional (não visa proteger o interesse público em si), no curso de qualquer ação que couber (SILVA, 2012, p. 50-51).

Já o modelo austríaco, também chamado de *Verfassungsgerichtshof*, foi desenhado por Hans Kelsen em sua famosa obra “Teoria Pura do Direito” (KELSEN, 1998) e tem como base a Constituição Austríaca de 1920.²² É um modelo considerado “concentrado” porque só pode ser feito pela Corte Constitucional, tribunal especializado no assunto, após a iniciativa restrita de algum dos órgãos previstos expressamente como legitimados.²³ É considerado, em regra,²⁴ um controle

Jérsei em 1780, é bem representativo do novo cenário de transição do paradigma conceitual constitucional. A própria ementa do julgado apresenta traços dessa indefinição conceitual, ao atestar que a lei é nula e inválida por violar a Constituição e as leis do país (*law of the land*.)” Daniel Mitidiero (2022, p. 24-25) cita um caso ainda mais antigo, o *Bonham’s case*, de 1610 na Inglaterra. Neste, o médico Thomas Bonham questionava os requisitos para o exercício da medicina, a sua profissão, sendo que o julgador do *Common Pleas*, Edward Coke, decidiu pela possibilidade de controle dos atos da Coroa e do Parlamento a partir da *Common Law*. Assim, como ensina Daniel Mitidiero (2022, p. 24), se olharmos bem para o “negativo” da fotografia de *Marbury v. Madison*, “veremos esse caso surgindo aos poucos, representando mais propriamente a ponta de um *iceberg*”.

²¹ Excepcionalmente, o controle difuso pode ser considerado “abstrato”. Trata-se da aplicação da Cláusula de Reserva de Plenário, prevista no artigo 97 da Constituição: dentro de um processo concreto, o Pleno ou o Órgão Especial de um Tribunal se reúne para analisar a constitucionalidade ou não, em tese, de determinada lei, fazendo isso de forma abstrata. Posteriormente, o que ficar decidido será aplicado ao caso concreto (NOVELINO, 2016, p. 174).

²² Daniel Mitidiero (2022, p. 24-41), assim, distingue a construção lenta e gradual do modelo norte-americano de controle de constitucionalidade, o *judicial review*, do surgimento “quase como um passe de mágica” do modelo austríaco de Kelsen, o *Verfassungsgerichtshof* (MITIDIERO, 2022, p. 34).

²³ No Brasil, o rol de legitimados para o controle concentrado está previsto no artigo 103 da Constituição, a saber: “Art. 103, CRFB: Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade [assim como a arguição de descumprimento de preceito fundamental]: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1988).

²⁴ Há exceções em que o controle concentrado pode ser feito de forma concreta, incidental. Como exemplo, pode-se citar a ADI Interventiva, prevista no artigo 36, III, da Constituição (BRASIL, 1988); e

“abstrato”, porquanto seu objetivo principal é assegurar a supremacia da constituição, isto é, exercer o controle sobre a higidez de todo o sistema jurídico (que deve ser “puro”). Assim, é deduzido em juízo de forma “principal” dentro de um “processo constitucional objetivo”, eis que o objeto da ação é a própria declaração de inconstitucionalidade, de modo a tutelar um interesse coletivo, da ordem jurídica como um todo. Não há partes formais (autor e réu), vez que não há tutela de direito subjetivo, mas apenas requerente e requerido (que são os legalmente legitimados para o polo ativo e passivo) (NOVELINO, 2016, p. 169-171).

Ambos os modelos compõem o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade²⁵, notadamente quando se trata da inconstitucionalidade por ação. No que tange à inconstitucionalidade por omissão, apenas o modelo concentrado é utilizado, porquanto “as únicas duas hipóteses constitucionalmente previstas para atacar inconstitucionalidade por omissão no Brasil são o Mandado de Injunção e a ADIN por omissão” (MIOZZO, 2022, p. 143).

Basicamente, o Mandado de Injunção é um instrumento processual previsto no artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição e na Lei 13.300/16, o qual objetiva sanar a omissão normativa e regulamentar o direito em questão de forma individual, apenas para o autor do Mandado (BRASIL, 1988; 2016). Já a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (chamada de ADO ou ADIN por omissão) é prevista no artigo 12-H da Lei 9.868/99 e objetiva sanar a omissão normativa com uma

um Mandado de Segurança impetrado por um parlamentar, cujo pedido é para não participar de processo legislativo irregular, hipótese aceita pela jurisprudência (como exemplo no Mandado de Segurança n. 24.667, julgado pelo Supremo Tribunal Federal) (BRASIL, 2003).

²⁵ Apesar de suficiente para os fins da presente pesquisa, é necessário ressaltar que esta visão do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade é de fato bem simplista. Para uma “fotografia” completa do sistema, em toda a sua complexidade, é preciso considerar quatorze peças, como ensina Daniel Mitidiero (2022, p. 61-74). Relativas ao Princípio da Separação de Poderes, temos as duas primeiras peças: o momento do controle (em regra, repressivo) e a natureza do controle (em regra, jurisdicional). Já sobre o Princípio da Segurança Jurídica, temos mais cinco peças: a competência para o controle (em regra, difusa; sem concentração apenas no Supremo Tribunal Federal), o modo de controle (incidental ou principal), o conteúdo do controle (declaratório, caso se entenda pela constitucionalidade; ou desconstitutivo, caso se entenda pela inconstitucionalidade), os efeitos do controle (*ex tunc* ou *ex nunc*, com a possibilidade de modulação de efeitos) e a eficácia do controle (*inter partes* ou *erga omnes*). Já devido ao Princípio da Eficiência, mais três peças: as funções da corte que realiza o controle (plurifuncional, porquanto não há uma corte que desempenhe apenas o controle de constitucionalidade), a agenda (eis que o STF pode escolher quais matérias serão examinadas, ao pautá-las) e o bem tutelado (conflito subjetivo ou questão objetiva). Pelo Princípio da Abertura Democrática, mais duas peças: a iniciativa (ampla, com diversos legitimados) e a participação (ampla, com possibilidade de *amicus curiae*). Por fim, de acordo com o Princípio da Expansão do Constitucionalismo, as últimas duas peças: o parâmetro de controle (não apenas a Constituição, mas um Bloco de Constitucionalidade) e o objeto de controle (ações e omissões).

regulamentação geral, para todas as pessoas, a fim de preservar a integridade de todo o sistema constitucional (BRASIL, 1999a).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal – porém, no âmbito estadual, por simetria, existe a possibilidade de uma Representação de Inconstitucionalidade por Omissão, perante o Tribunal de Justiça (NOVELINO, 2016, p. 227). Já o Mandado de Injunção é de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral, a depender da matéria da omissão (NOVELINO, 2016, p. 445). Em suma, ambas consistem em ações de controle concentrado, isto é, com competência concentrada em apenas poucos órgãos judiciários.

Percebe-se, assim, que não há equivalência entre os controles de inconstitucionalidades normativas por ação e por omissão: “no primeiro, existe a forma difusa e a forma concentrada, nas modalidades concreta e abstrata. No segundo, somente a forma concentrada, nas modalidades concreta e abstrata. (MIOZZO, 2022, p. 143-144).

Para evitar qualquer má compreensão, é necessário ressaltar ainda outra forma de visualizar a questão. O controle de constitucionalidade também pode ser classificado como incidental ou principal: será incidental quando se estiver diante de um processo constitucional subjetivo, que tenha o intento de resguardar o interesse subjetivo de pessoas determinadas; por outro lado, será principal quando se tratar de um processo constitucional objetivo, cujo fim almejado é a própria análise da constitucionalidade, para a higidez do sistema e a garantia da supremacia da constituição. Assim, tanto o Mandado de Injunção quanto a ADO são ações de controle concentrado (é dizer, de competência concentrada); mas o Mandado de Injunção é uma ação de controle incidental, que visa sanar a omissão para o exercício do direito para uma pessoa determinada, enquanto a ADO é uma ação de controle principal, cujo objetivo é sanar a omissão para a higidez do sistema.

Daniel Mitidiero (2022, p. 127), neste contexto, afirma:

Aproximar a Constituição dos livros da Constituição da vida real é a principal tarefa do constitucionalismo. Embora seja possível sindicat omissões normativas pelo controle incidental comum, **a Constituição de 1988 decidiu acirrar o cerco**, deixando muito claro que mentiras sinceras não interessam. Além de abrir a porta do *judicial review*, indicou também o **mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão como meios específicos para transformar o “law in books” no “law in action”** – Grifei.

A discussão é importante para o presente desiderato na medida em que o Estado de Coisas Inconstitucional consiste numa forma de inconstitucionalidade por omissão jurisprudencial, sem contornos positivos bem delineados. Desse modo, os modelos cabíveis para o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional não configuram um assunto pacífico.

Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015a, p. 203-207), autor de renome e expoente no tema, entende que a declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional poderia ocorrer apenas perante o Supremo Tribunal Federal, haja vista sua missão de guardião da Constituição. Nesse sentido, os instrumentos processuais cabíveis seriam o mandado de injunção (quando de competência da corte suprema), o recurso extraordinário com repercussão geral e, principalmente, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Em suma, o autor entende que o reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional poderia ocorrer de forma abstrata ou concreta, mas sempre concentrada (com competência concentrada apenas no Supremo Tribunal Federal).

Dessa maneira, o controle de constitucionalidade abstrato seguiria normalmente o procedimento da APDF na Lei 9.882/99 até a prolação da sentença estrutural como o reconhecimento e as diretrizes do estado de coisas inconstitucional. Mesmo após a “macrossentença”, o STF deveria reter a jurisdição para passar à fase concreta do controle de constitucionalidade do estado de coisas inconstitucional (PAIXÃO, 2017, p. 103-104).

Esta corrente entende que Supremo Tribunal Federal é o órgão que deve “construir o sentido da Constituição em compatibilidade com a realidade social”. O Supremo seria, assim, um grande “arquiteto”, cuja função consistiria em desenhar “um espaço de deliberação como fórum de princípios e da razão pública”, a fim de construir “o sentido da norma constitucional através do sistema dialógico entre os Poderes, a Administração Pública e a sociedade civil” (PAIXÃO, 2017, p. 104).

Marco Félix Jobim (2021, p. 175) apresenta uma ideia semelhante, mas é necessário fazer uma ressalva. O autor, ao trabalhar “a legitimidade democrática do Supremo Tribunal Federal para a normatização de condutas”, questiona se qualquer cidadão poderia alcançar a nossa suprema corte para exercer o controle de constitucionalidade e responde que sim, “com o controle difuso, por meio do recurso extraordinário com repercussão geral” (JOBIM, 2021, p. 175). Nesse sentido:

Qualquer jurisdicionado que, apresentando sua inconformidade perante o Poder Judiciário, demonstrar que sua causa transcende seu direito subjetivo,

aliado a outros fatores, poderá interpor um recurso extraordinário com repercussão geral para que o Supremo Tribunal Federal possa julgar aquele direito violado que poderá vir a ser seguido pelos demais órgãos do Poder Judiciário ou se tornar uma súmula vinculante, o que os vincularia sob pena de sofrerem uma reclamação (JOBIM, 2021, p. 175).

A ressalva necessária, acima mencionada, diz respeito a esta interpretação de que o controle de constitucionalidade ocorreria, assim, pela via “difusa”. É nítido que o autor utiliza este termo porquanto o eventual processo em questão poderia ter sido proposto perante qualquer órgão do Poder Judiciário; sendo que, no seu desenvolvimento, chegaria ao Supremo através do recurso extraordinário com repercussão geral. Mas a lógica, aqui, é também no sentido de que apenas o Supremo Tribunal Federal poderia exercer a competência concentrada do controle de constitucionalidade. É dizer, mesmo o processo tendo sido proposto de modo difuso, a competência para o controle de constitucionalidade por omissão em si recairia apenas em um órgão concentrado.

Além disso, esta corrente “concentrada” afirma que a ADPF, quando reconhece um Estado de Coisas Inconstitucional, deve assumir uma posição concretista geral,²⁶ “de forma a beneficiar, além dos requerentes, todos brasileiros que se encontrem em situação de violação de direitos humanos” (PAIXÃO, 2017, p. 104). A ADPF apenas não seria suficiente, nos moldes em que atualmente delimitada pela Lei 9.882/99, para a fase de monitoramento, de modo que seria necessário o desenvolvimento de premissas e diretrizes específicas para esta etapa (PAIXÃO, 2017, p. 104).

Data maxima venia, tal corrente concentrada não parece ser a melhor solução. É importante considerar que o sistema de controle de constitucionalidade adotado, além de definir a competência (se apenas do Supremo Tribunal Federal ou de qualquer juiz), também define a legitimidade para a propositura das ações que visem o controle. Assim, nos casos em que a inconstitucionalidade consiste em verdadeira

²⁶ Existem duas correntes que analisam as possibilidades do Poder Judiciário diante de omissões. A primeira corrente é chamada de “não-concretista” e entende que, em respeito à separação dos poderes, o Supremo Tribunal Federal não poderia regulamentar a Constituição (nem mesmo em casos concretos), mas apenas indicar a omissão ao legislador (isso porque, no controle de constitucionalidade, o Supremo poderia agir apenas como uma espécie de “legislador negativo”). Já a segunda corrente é chamada de “concretista”, na medida em que entende que o papel do Judiciário é concretizar o direito ameaçado pela omissão. Desse modo, caso o Supremo não concretizasse o direito ameaçado, isto equivaleria a uma negativa da prestação jurisdicional (e uma vez acionado, o Judiciário não pode se omitir). A posição “concretista” ainda se divide em “concretista geral” (o Judiciário deve regulamentar provisoriamente a questão para possibilitar o exercício do direito e estender os efeitos dessa decisão para todos aqueles que estão na mesma situação de fato e de direito do autor) e em “concretista individual” (o Judiciário deve regulamentar a questão provisoriamente, mas só *inter partes*, com efeitos apenas *erga singulum*) (NOVELINO, 2016, p. 446-448).

falha estrutural, que gera a violação massiva de direitos fundamentais, destaca-se o entendimento de Owen Fiss (1978), para quem o modelo cidadão (ou descentralizado), que amplia a legitimidade para os indivíduos e representantes da sociedade civil, é melhor do que o modelo dos órgãos públicos e estatais. Isso porque “a realização de grandes mudanças sociais depende da concessão dessas prerrogativas à sociedade civil, inclusive pelo fato de os órgãos e agentes públicos serem mais suscetíveis às pressões e coalizões políticas que se opõem às demandas progressistas” (DANTAS, 2019, p. 112).

O modelo cidadão de Fiss se alia ao sistema difuso-concreto de controle de constitucionalidade, de modo que além das ações do processo constitucional objetivo, também a lógica do processo constitucional subjetivo poderia ser utilizada. Daí porque se entende cabível, inclusive, a utilização de Ações Cíveis Públicas para tutelar um Estado de Coisas Inconstitucional (DANTAS, 2019, p. 117). Ressalta-se que a Ação Cível Pública apresenta um rol de legitimados misto,²⁷ abrangendo tanto órgãos públicos quanto representantes da sociedade civil, organizados através de associações temáticas, o que contribui para a tutela de direitos fundamentais lesados ou ameaçados. Ainda, cabe lembrar do cabimento da ação popular, ação constitucional que pode ser proposta por qualquer cidadão para a anulação de atos lesivos ao meio ambiente, entre outros, conforme artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição²⁸ e Lei 4.717/65 (BRASIL, 1988; 1965).

Eduardo Sousa Dantas (2019, p. 115-117) refere três motivos que tornam mais apropriados o modelo de legitimidade cidadão e o sistema difuso-concreto de controle de constitucionalidade. Para o autor, o primeiro argumento a favor de um modelo de tutela difusa para ações estruturais consiste na própria questão de legitimidade, uma vez que a centralização do controle através de uma ADPF (cuja legitimidade se

²⁷ Art. 5º, Lei 7.347/85: Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; e b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (BRASIL, 1985).

²⁸ Art. 5º, LXXIII, CRFB. 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, 1988).

concentra, basicamente, nos agentes e órgãos públicos estatais²⁹) não permite a adequada tutela do direito fundamental (DANTAS, 2019, p. 115). Inclusive, trata-se de um ponto fraco da ADPF que é reconhecido pelo próprio professor Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015a, p. 204).

O segundo motivo elencado por Eduardo Sousa Dantas (2019, p. 115-116) diz respeito às “diversas peculiaridades que podem surgir na análise dos casos concretos e que favorecem o processamento e julgamento da ação por juízes que se encontram mais próximo dos fatos”. O autor entende que:

[...] em diversos casos de violações de direitos fundamentais em determinada localidade, a proximidade física do juiz em relação às partes e aos fatos permitirá uma atuação judicial mais eficiente, facilitando o acesso à justiça e diminuindo os custos do processo pela desnecessidade de deslocamento e contratação de profissionais para atuar junto ao Supremo Tribunal Federal, em Brasília (DANTAS, 2019, p. 116).

Por fim, a terceira razão mencionada relaciona-se às deficiências institucionais do Supremo Tribunal Federal – o que também é reconhecido pelo Professor Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015a, p. 206). Com efeito:

[...] o acúmulo de competências penais, recursais e constitucionais e as dificuldades e déficits deliberativos e de agenda fazem presumir que a atribuição de mais essa competência à corte suprema do país reforçaria ainda mais a sobrecarga de trabalho e as deficiências do Tribunal, com prejuízo para a resolução dessas importantes questões de direitos fundamentais (DANTAS, 2019, p. 116).

Dessa forma, conclui-se que:

[...] o sistema de tutela estrutural difuso permite tanto que os juízes ordinários decidam as questões e ações locais, como também possibilita ao STF se concentrar nas questões mais importantes, de âmbito nacional, tanto no exercício de sua competência originária como recursal, momento no qual realizará o controle das decisões dos demais órgãos judiciais (DANTAS, 2019, p. 117).

Ainda, cabe analisar mais um ponto importante. Como visto acima, um dos pressupostos para a declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional é a omissão estatal, caracterizada pela inércia e incapacidade persistente das autoridades na concretização de direitos fundamentais. Já a atual sistemática de controle de constitucionalidade por omissão permite apenas a utilização do modelo concentrado

²⁹ Consoante nota de rodapé n. 23.

de controle (via Mandados de Injunção ou Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão). Todavia, isto não configura um óbice para o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional de modo difuso.

É necessário lembrar que a atual sistemática de controle de inconstitucionalidade por omissão é uma sistemática que lida somente com omissões normativas, de modo que o resultado prático de um Mandado de Injunção ou de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão é a regulamentação de uma norma que já deveria ter sido regulamentada pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa. Assim, se a omissão pode ser imputada apenas ao órgão legislativo máximo de cada ente federado, é lógico que apenas o órgão do Judiciário em posição equivalente (isto é, no topo da hierarquia do Poder) seja competente para indicar a omissão e regulamentar o direito.³⁰

Por outro lado, quando se está diante de um Estado de Coisas Inconstitucional, a omissão do Poder Público pode ser atribuída a diversas autoridades, órgãos ou entes estatais, de todos os níveis federativos e hierárquicos dentro de cada Poder. Desse modo, não há aqui a mesma lógica das omissões normativas. Pelo contrário, é inclusive mais lógico que a competência para o controle da omissão prática seja de todos os juízes e tribunais, de modo que possa haver uma paridade entre os responsáveis por tal omissão e o órgão do Poder Judiciário que a declarará. Por exemplo, na omissão de órgãos ambientais locais, a utilização de uma Ação Civil Pública perante o juízo local (próximo do problema), talvez seja a opção que melhor resguarde a fundamentalidade do direito ao meio ambiente – sem prejuízo de recursos aos tribunais locais e superiores (inclusive o recurso extraordinário com repercussão geral ao Supremo Tribunal Federal).

Ressalta-se ainda que a possibilidade de controle difuso não exclui a de controle concentrado. Portanto, na situação concreta, caso se esteja diante de uma omissão de âmbito nacional e que envolva órgãos federais, seguirá sendo possível (e até necessário) que o controle de constitucionalidade seja deflagrado perante o Supremo (através das próprias ações de controle abstrato).

³⁰ Na esteira do exposto na nota de rodapé n. 26, no controle de omissões normativas, adota-se a “teoria concretista”, de modo que o Judiciário deve concretizar o direito ameaçado pela omissão. De início, tenta-se a posição “concretista intermediária”, com a notificação do Poder Legislativo responsável para que legisle e sane a omissão. Caso isso não ocorra, permite-se ao Judiciário a adoção de uma perspectiva “concretista direta”, com a expedição da regulamentação necessária, seja a título “geral” ou “individual” (NOVELINO, 2016, p. 446-448).

Como destaca Daniel Mitidiero (2023, p. 23-24):

Dignidade da pessoa humana e segurança jurídica são dois *princípios fundamentais* da nossa ordem jurídica. Ambos estão coordenados para a promoção da viabilidade da *liberdade* e da *igualdade*, verdadeiros fins do Estado Constitucional. [...] **A dignidade da pessoa humana impõe a necessidade de considerarmos a tutela dos direitos como fim do processo.** A *juridicidade* pela qual se pauta o Estado Constitucional – isso é, o seu *parâmetro jurídico de atuação* e a *efetiva atuabilidade dos direitos* – assegura *imediatamente a necessidade de uma decisão justa como meio particular para a obtenção da tutela dos direitos* – Grifei.

Nesse sentido, entende-se que não há como se chegar a uma decisão justa se a supremacia da constituição for desrespeitada. Por seu turno, “velar pela supremacia da Constituição não constitui, apenas, portanto, hierarquizar e velar pela compatibilidade das normas infraconstitucionais com as normas constitucionais”, mas “significa igualmente empregar, sempre que possível, o ‘sentido que maior eficácia’ outorgue ao dispositivo constitucional (MITIDIERO, 2022, 143).

Portanto, o que se defende é apenas a ampliação das possibilidades de controle das omissões práticas, como medida capaz de ampliar a tutela e a efetivação dos direitos fundamentais, à luz das particularidades do caso concreto.

Rui Barbosa (2003, p. 37, 43 e 81) ao analisar o tema do controle de constitucionalidade, expressamente traça algumas premissas: “toda lei que cerceie instituições e direitos consagrados na Constituição é inconstitucional”; “toda medida, legislativa, ou executiva, que desrespeitar preceitos constitucionais, é, de sua essência, nula” e “a nulidade dos atos inconstitucionais do Poder Executivo, como a dos do Legislativo, e por maioria de razão, firma-se mediante ação judicial”. O autor, assim, traça o caminho da inconstitucionalidade até a nulidade, até o seu reconhecimento pela via judicial. É claro que Rui Barbosa se expressa a partir das formas de inconstitucionalidade reconhecidas em seu tempo (normativas), mas a mesma lógica pode ser transpassada para o reconhecimento das inconstitucionalidades não-normativas. Se hoje discutimos sobre a existência de outras formas de inconstitucionalidade, seria completamente inócuo a doutrina concluir que uma violação à Constituição existe, mas cercear as possibilidades judiciais de a reconhecer – notadamente, sem um bom motivo pra tanto.

Os motivos que limitam o reconhecimento de uma inconstitucionalidade por omissão normativa ao modelo concentrado, como visto, não se aplicam às omissões que geram a inconstitucionalidade da realidade. Ao contrário, o reconhecimento de

uma inconstitucionalidade da realidade se aproxima muito mais do reconhecimento da inconstitucionalidade por ação normativa, de modo que os modelos aplicáveis a esta (controle concentrado e difuso) devem ser reproduzidos. Tanto é assim que Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015a), como já visto, apesar de dizer que o Estado de Coisas Inconstitucional se configura a partir de uma omissão estatal, defende que a ação de controle concentrado adequada seria a ADPF, e não a ADO. No mesmo sentido, destaca-se a decisão do Supremo Tribunal Federal que, ao receber a petição da então ADO 60, entendeu pela inadequação da via eleita e a converteu na citada ADPF 708 (BRASIL, 2020).

Por fim, destacam-se as jurisprudências do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que admitem o controle difuso de constitucionalidade em Ação Civil Pública, desde que a alegação de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo não se confunda com o pedido deduzido na ação, mas configure questão incidental ao exame da pretensão formulada pela parte autora (BRASIL, 2018c; 2015c). Desse modo, caso a declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional não seja o pedido principal, mas sim a causa de pedir, é perfeitamente possível que seja postulado através de uma Ação Civil Pública (da mesma forma como já é aceito para o controle das inconstitucionalidades normativas por ação).

De outra banda, ainda que via controle concentrado, Juliana Patricio Paixão (2017, p. 105) entende ser necessário “que haja a possibilidade de conexão por prejudicialidade de outras ações coletivas em relação à ação principal da ADPF” que trate de omissões práticas, havendo a atração da competência para o monitoramento e a execução desses processos. Ainda, afirma ser possível “o manuseio da reclamação para situações de descumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal, em ADPF, para preservar ou garantir a autoridade das decisões da Corte Constitucional perante os demais órgãos”.³¹ A autora afirma que tais mecanismos de conexão por prejudicialidade, atração da competência para monitoramento e da reclamação constitucional são importantes para manter um o sistema de retroalimentação cerca do Estado de Coisas Inconstitucional” (PAIXÃO, 2017, p. 105), sendo a retroalimentação (ou *feedback*) o meio através do qual o

³¹ O instrumento processual chamado Reclamação está previsto no artigo 102, inciso I, letra “I”, da Constituição Federal de 1988, bem como nos artigos 156 e seguintes, do Regimento Interno do STF (BRASIL, 1988; 1992c).

jugador fica sabendo da efetividade das decisões e da evolução real que estas estão produzindo.

Ainda, importa analisar se o reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional pode ocorrer apenas em âmbito nacional, ou também em âmbitos regionais e locais. De forma muito direta, defende-se nesta dissertação que “é possível a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional em determinada localidade, ou seja, a violação massiva de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas residentes em determinado local ou região” (DANTAS, 2019, p. 116). Desse modo, o ajuizamento da ação perante o juiz que atua naquela localidade favorece a efetividade dos direitos fundamentais, sendo mais um motivo pela prevalência do sistema difuso de controle de constitucionalidade.

Igualmente, cabe ressaltar que até mesmo o controle concentrado de omissões normativas permite, por simetria, a possibilidade de uma Representação de Inconstitucionalidade por Omissão perante o Tribunal de Justiça (NOVELINO, 2016, p. 227). Assim, seja de forma difusa ou concentrada, é possível concluir pela viabilidade de declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional não só pelo Supremo Tribunal Federal, mas também pelos Tribunais de Justiça, nas inconstitucionalidades regionais e locais.

Carlos Alexandre de Azevedo Campos, por outro lado, entende que “nos Estados-membros, não existiriam os pressupostos e a necessidade de medidas de larga escala, que alcancem número expressivo de autoridades estatais, de diferentes níveis governamentais e de diferentes poderes”. O autor também afirma que sendo o Supremo Tribunal Federal o único órgão competente a tratar do Estado de Coisas Inconstitucional (via ADPF), “competência e instrumento, em uma relação de implicações recíprocas, excluem, desse modo, a possibilidade do uso difuso” (PAIXÃO, 2017, p. 111-112).

Juliana Patrício Paixão (2017, p. 112) rebate o argumento processual de Campos ao afirmar que, ainda que em controle concentrado, o Estado de Coisas Inconstitucional poderia ser reconhecido pelo Órgão Especial ou pelo Plenário dos Tribunais de Justiça, mormente considerando o Princípio da Simetria e as disposições do artigo 125, § 2º, e do artigo 97, ambos da Constituição,³² que demonstram a

³² Art. 125, § 2º, CRFB: Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão (BRASIL, 1988). Art. 97, CRFB: Somente pelo voto da

vontade do constituinte originário de instaurar o sistema de controle de constitucionalidade também nos Estados-membros. A autora também lembra que existe a possibilidade de as Constituições Estaduais preverem uma ADPF estadual, delimitando as regras processuais e materiais deste instrumento, igualmente em aplicação do Princípio da Simetria. A autora, assim, afirma:

A doutrina contemporânea e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entendem que é perfeitamente possível a previsão de outros meios de controle abstrato de constitucionalidade, desde que respeitadas as regras gerais da CRFB/88. Logo, caberia ao poder constituinte derivado decorrente a previsão e delimitação das regras para o estado de coisas inconstitucional [nos estados], tais como o número de legitimados ativos (PAIXÃO, 2017, p. 111).

Já para rebater o argumento material de Campos, Juliana Patricio Paixão (2017, p. 112-113) entende ser perfeitamente possível que, no Brasil, existam litígios estruturais regionais extremamente complexos, profundos e de remota possibilidade de superação. Isso porque, “em um país de tamanho continental, é plausível que algumas regiões sofram de uma falha estrutural profunda agravada por questões locais. Dessa forma, o Tribunal de Justiça poderia julgar o controle de constitucionalidade do Estado de Coisas Inconstitucional para prevenir e superar o litígio estrutural” (PAIXÃO, 2017, p. 113). Destaca-se que alguns desses problemas estruturais regionais “foram até mesmo citados expressamente na carta constitucional, como a miséria e a marginalização causadas pelas desigualdades sociais e regionais” (PAIXÃO, 2017, p. 112-113), conforme o artigo 3º, inciso III, da Constituição.³³

Por fim, cabe trazer uma analogia muito interessante feita por Juliana Patricio Paixão (2017, p. 106-108) para se entender a lógica que deve orientar o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo Poder Judiciário. Com efeito, a autora destaca uma relação de similaridades entre o Estado de Coisas Inconstitucional e a Justiça Eleitoral, porquanto ambas vão além da atividade típica de jurisdição. Paixão destaca que a Justiça Eleitoral é uma justiça temporária e periódica, que aproveita a estrutura local do Poder Judiciário e possui funções administrativa,

maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público (BRASIL, 1988).

³³ Artigo 3º, CRFB: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...] (BRASIL, 1988).

jurisdicional, normativa e consultiva. Dessa forma, “o estado de coisas inconstitucional vai repetir algumas práticas previstas pela Justiça Eleitoral” (PAIXÃO, 2017, p. 107).

Sobre tais práticas semelhantes:

A mais flagrante é a presença do Judiciário na organização e coordenação de atividades administrativas, que é a fase de monitoramento do estado de coisas inconstitucional.

Ambos precisam esclarecer os sentidos da Constituição constantemente. Por isso, exige a função consultiva para fomentar a lisura e legitimidade dos processos e procedimentos correlatos.

O objeto de direito fundamental dos dois fenômenos é essencial para o sufrágio popular. Por isso, pressupõem que a sua estrutura de Justiça esteja aberta e acessível para os cidadãos e os poderes constituídos.

A quarta prática está relacionada à temporalidade do estado de coisas inconstitucional. Em ambos, há o funcionamento e aproveitamento de estruturas do Judiciário para o monitoramento de certas atividades e processos. No entanto, a Justiça Eleitoral é periódica. Já o estado de coisas inconstitucional é excepcional, com duração temporal média de uma geração e mecanismo de superação de crise institucional (PAIXÃO, 2017, p. 107-108).

Dessa forma, a autora reforça sua conclusão de que se deve adotar “a estrutura e a competência do Judiciário, sendo o STF competente para os litígios estruturais nacionais e o Tribunal de Justiça para os litígios estruturais regionais” (PAIXÃO, 2017, p. 108).

Diante de todo o exposto, conclui-se que a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional pode ocorrer de duas maneiras. “Uma delas é pelo controle abstrato e concentrado, principal, perante o STF, como corte constitucional” (LIRA, 2021, p. 57), como é o caso das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, 708 e 760. “A outra maneira é pelo controle difuso ou incidental, exercido pelos juízes e tribunais de todo o país” (LIRA, 2021, p. 57), tanto em conflitos nacionais, quanto regionais ou locais.

Em suma, ao importar a jurisprudência colombiana do Estado de Coisas Inconstitucional, está-se reconhecendo que a sistemática brasileira de controle de constitucionalidade não é completa. Assim, até mesmo por lógica, não faria sentido aplicar este novo conceito apenas em parte do sistema (somente no controle concentrado nacional). É preciso, pois, usar o novo conceito em toda a extensão da sistemática de controle de constitucionalidade (também no controle difuso e perante os Estados-membros). Trata-se de conclusão que, a fundo, preserva a própria integridade e coerência de nosso sistema jurídico.

3 O Processo Estrutural como uma alternativa para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado

Após o reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental, seja através de um controle concentrado ou difuso de constitucionalidade, surgem discussões acerca da melhor forma de atuação jurisdicional para lidar com a inconstitucionalidade e determinar as medidas necessárias para a contenção do quadro de violações. Neste segundo momento, portanto, é necessário pensar em qual postura o Judiciário deve adotar para efetivamente concretizar o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações. Neste contexto, o Processo Estrutural surge como uma possibilidade em destaque.

3.1 A justiciabilidade do direito fundamental ao meio ambiente (em sua faceta prestacional) e a insuficiência do Processo Civil tradicional para a sua tutela

A proteção constitucional destinada aos direitos fundamentais possui, como já referido, o escopo de garantir uma vida com dignidade e o acesso ao mínimo existencial, de modo a salvaguardar a liberdade dos cidadãos, diminuir a desigualdade social e possibilitar que todos os indivíduos em sociedade desfrutem de uma convivência pacífica e fraterna. Como já visto, o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, por sua complexidade, é essencial para que todos estes objetivos sejam atingidos. Com efeito, trata-se de um direito fundamental que, ao mesmo tempo, é indispensável à liberdade, à igualdade e à fraternidade.

Ou como ensina Eduardo Rocha Dias (2017, p. 150), o direito ao meio ambiente simultaneamente enseja posições jurídicas diversas. Além de sua faceta tradicional de direito transindividual (fundada na noção de fraternidade entre todos os seres vivos – humanos e não humanos), também tem um aspecto de direito de defesa, eis que se destina a impedir intervenções estatais e particulares indevidas sobre o meio ambiente (de modo que se aproxima da noção de liberdade). E ainda, representa também um direito a exigir medidas fáticas destinadas a proteger o ambiente (pelo que desponta sua faceta ligada à igualdade material, isto é, ao desfrute igual de todos a um meio ambiente sadio e equilibrado).

Especificamente quanto à igualdade, entende-se que sem uma proteção ambiental uniforme, não há como se garantir que todos os indivíduos vivam em um meio ambiente saudável, mormente considerando que as desigualdades sociais influenciam diretamente o hábitat das pessoas. Assim, ou o Estado garante igualdade material protegendo o meio ambiente para todos e possibilitando que todos vivenciem a mesma qualidade ambiental, ou os grupos já vulnerabilizados padecerão muito mais ante aos efeitos adversos da degradação da natureza.

Como destacam Alexandre Gastal e Fabricio Maffini (2022, p. 73):

Na medida em que a exclusão e a desigualdade social tomam forma no seio da sociedade capitalista, é possível dizer que as consequências dos danos ambientais gerados para fins de produção de capital provavelmente não são sentidas pelos próprios detentores de capital. Mesmo que os danos sejam irradiados, seus efeitos recaem sobre as classes sociais, grupos e nações oprimidas ou excluídas, que geralmente vivem em localidades subvalorizadas e ausentes de políticas públicas eficazes.

Sob esse ângulo, é inegável que o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado apresenta um nítido caráter prestacional (a teor do já citado parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição Federal), o que o situa como um verdadeiro direito social. Neste diapasão, importa aprofundar o estudo sobre a possibilidade de judicialização dos direitos sociais, a fim de perquirir as formas pelas quais é possível se buscar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente por via judicial.

Destaca-se, por oportuno, que além de simplesmente reconhecer os direitos fundamentais, é indispensável que tal reconhecimento ocorra através de uma norma vinculante. E “uma norma só pode ser chamada de vinculante quando for possível que a sua lesão seja conhecida pelos tribunais, ou seja, que seja *justiciável*” (LINS, 2009, p. 52-53). Trata-se de ponto sensível, na medida em que as normas relativas a direitos sociais apresentam a característica da “programaticidade”, o que aparentemente afeta de modo direto sua vinculatividade e exigibilidade.

A propósito, José Joaquim Gomes Canotilho (2000, p. 470) ensina que os direitos sociais se encontram consagrados em normas programáticas: normas que apresentam os princípios definidores dos fins do Estado, os “programas” a serem implementados. O autor entende, tendo em vista o direito constitucional ser positivo, que todas as normas constitucionais (mesmo as programáticas) são vinculantes, têm valor de lei e possuem carga de eficácia. São, portanto, exigíveis (CANOTILHO, 2000,

p. 1253 e ss.). Em especial, a preservação do meio ambiente é um dos programas estabelecidos na Constituição, de modo que possível ser exigida judicialmente.

Ingo Wolfgang Sarlet (2021a, p. 302), apesar de ressalvas quanto à densidade normativa³⁴ dos direitos sociais, igualmente afirma que “todas as normas consagradoras de direitos fundamentais são dotadas de eficácia e, em certa medida, diretamente aplicáveis já ao nível da Constituição e independentemente de intermediação legislativa”. Dessarte, a própria definição dos direitos sociais pode ser entendida justamente a partir da sua condição de direitos fundamentais, exigíveis e justiciáveis perante o Poder Público. Nesse sentido, destaca-se o conceito de Paulo Gilberto Cogo Leivas (2006, p. 89) a respeito dos direitos sociais:

Eles são, em sentido material, direitos a ações positivas fáticas, que, se o indivíduo tivesse condições financeiras e encontrasse no mercado oferta suficiente, poderia obtê-las de particulares, porém, na ausência destas condições e, considerando a importância destas prestações, cuja outorga ou não-outorga não pode permanecer nas mãos da simples maioria parlamentar, podem ser dirigidas contra o Estado por força de disposição constitucional.

Não bastasse, em consonância com as demais cartas magnas modernas, a meta central da Constituição pode ser sintetizada como “a promoção do bem-estar do indivíduo”, mormente considerando sua preocupação em assegurar “a dignidade mediante o reconhecimento de seus direitos fundamentais e a garantia de condições materiais mínimas de existência digna. Os direitos sociais, pois, visam a transformar a realidade social e garantir a efetividade das disposições constitucionais” (GASTAL; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 16).

Assim, notadamente em razão da constitucionalização dos direitos sociais, percebe-se a intenção do constituinte de buscar igualdade material para todos os indivíduos, através de prestações e garantias asseguradas pelo Estado e que possibilitem patamares mínimos para uma vida digna e um desenvolvimento humano saudável (sendo o meio ambiente sadio e equilibrado indispensável para tanto). Isso

³⁴ Ingo Sarlet (2021a, p. 288-290) entende que uma norma é densa em nível constitucional quando fornece critérios claros e precisos para a sua concretização. O autor destaca que as normas que estabelecem direitos sociais possuem uma textura aberta em decorrência do seu caráter organizador, planificador, diretivo e dirigente – daí porque, ao serem programáticas e reclamarem a interposição do legislador para a plenitude de seus efeitos, têm densidade normativa insuficiente para permitir seja atingida sua plena efetividade (SARLET, 2021a, p. 300). De outro lado, Liana Cirne Lins (2009, p. 55-56) discorda, porquanto entende que vagueza e fluidez textual não são, por si só, empecilhos à concretização de qualquer direito. Com efeito, essas características estão presentes em todos os tipos de direitos fundamentais, mesmo nos de liberdade, sem que isso impeça sua aplicação prática, na medida em que utilizado o método de ponderação de Robert Alexy (2015, p. 85-120), o qual será melhor detalhado na nota de rodapé n. 36. Para mais informações, vide GASTAL; SCHÖNHOFEN (2022).

posto, a fundamentalidade dos direitos sociais e sua vocação constitucional de transformar a realidade depõem a favor de sua exigibilidade e justiciabilidade, porquanto necessárias para o seu objetivo maior, que é a sua efetividade.

Consoante Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 8), de nada adianta a previsão de direitos se estes não forem concretamente assegurados e garantidos no plano fático, pelo que todo e qualquer obstáculo à concretização dos direitos fundamentais deve ser firmemente combatido. Atenta a tal necessidade, Liana Cirne Lins (2009, p. 51-52) analisa o chamado “tripé denegatório da justiciabilidade dos direitos sociais”, composto por três elementos que supostamente afetam a sua eficácia: a baixa densidade normativa, as reservas do legislador e do administrador e a reserva do financeiramente possível. As questões relativas à densidade normativa e às reservas do legislador e do administrador, na medida em que obstáculos meramente supostos, já foram singelamente afastadas nesta dissertação (consoante nota de rodapé n. 34 e item 2.2).³⁵ Já a reserva do financeiramente possível demanda maior atenção.

Como visto no item 2.1, os direitos sociais diferem dos direitos civis em relação à forma pela qual, em regra, devem ser garantidos: os direitos civis, através de uma abstenção estatal (pelo que são chamados de direitos “negativos”); e os direitos sociais, através de uma prestação estatal (como “direitos positivos”). Tal caráter prestacional demanda que atitudes concretas sejam tomadas pelo Estado, a fim de garantir aos indivíduos o exercício e o usufruto de direitos fundamentais em condições de igualdade material. Especificamente quanto ao direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, cabe ao Estado adotar medidas que, por exemplo, reduzam a poluição atmosférica, evitem o desmatamento e protejam os mananciais de água. Tratam-se, pois, de planos que exigem recursos financeiros para serem implementados.

Diante do custo para as prestações sociais e da limitação de recursos (o que infelizmente denota a impossibilidade de se atender a todas as demandas existentes) pode-se inferir que, ao apreciar os temas relativos a políticas públicas (incluídas as políticas públicas ambientais), “o juiz sempre estará diante de uma questão de justiça distributiva, ou seja, da alocação ou realocação de bens escassos” (COSTA; FERNANDES, 2017, p. 370), inerente a planejamentos orçamentários. Daí porque

³⁵ Para mais informações, vide GASTAL; SCHÖNHOFEN (2022).

surgem discussões acerca da capacidade do Poder Judiciário de, ao controlar políticas públicas, interferir na alocação de recursos e determinar alterações no orçamento previamente estabelecido pelos Poderes Executivo e Legislativo.

De início, a questão envolve o estudo da própria estrutura dos direitos, em especial sua classificação em “positivos” ou “negativos”. Segundo Robert Alexy (2015, p. 208-217), nenhum direito se encerra em abstenções (aspecto negativo), porquanto todos possuem conteúdo econômico e, assim, apresentam um aspecto positivo. No mesmo sentido, Stephen Holmes e Cass Sunstein (2019, p. 24-26) classificam como fútil a dicotomia entre “negativo e positivo”, bem como categoricamente afirmam que “todos os direitos são positivos” (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 35). Holmes e Sunstein (2019, p. 10-19) argumentam que, apesar dos direitos consistentes em garantias contra a invasão estatal caracterizarem uma abstenção, não é correto afirmar que não possuam custos, ou que seus custos sejam relativamente baixos. Ao contrário, uma gama considerável de recursos públicos destina-se à proteção dos direitos ligados à inação estatal, na medida em que também requerem uma complexa rede de atuação do Estado (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 23-35) – como exemplo, pode-se citar o direito de impedir a degradação do meio ambiente, cuja efetivação demanda a existência de instituições de fiscalização, proteção e segurança (como a polícia, os órgãos ambientais e o Poder Judiciário).

Igualmente, Victor Abramovich e Christian Courtis (2004, p. 21-23) sustentam que a realização e a proteção de direitos sempre custam dinheiro, tanto no caso dos direitos sociais, quanto no dos direitos civis e políticos. Isso porque também estes pressupõem a gênese de condições institucionais por parte do Estado, isto é, a criação e a manutenção de instituições políticas, judiciárias e de segurança capazes de garantir efetivamente, por exemplo, o duplo grau de jurisdição e o adequado funcionamento do sufrágio eleitoral (direitos tipicamente de primeira dimensão, mas que demandam alto custo para serem implementados).

Entretanto, apesar de não discordar destas ideias, Virgílio Afonso da Silva (2017, p. 390) sustenta que “a realização dos direitos sociais e econômicos custa *mais dinheiro*”. Para o autor:

Os gastos na manutenção das instituições políticas são gastos que abrangem a realização tanto dos direitos políticos, quanto dos direitos civis, quanto dos direitos sociais e econômicos. O mesmo vale para os gastos com a manutenção de instituições judiciárias. Diante disso, esses “gastos institucionais” que são diluídos na efetivação de *qualquer tipo de direito*,

devem ser deixados de lado quando se comparam os custos dos direitos sociais e econômicos, de um lado, com os custos dos direitos civis e políticos, de outro (SILVA, 2017, p. 390).

A conclusão inevitável deste raciocínio é que, em termos de alocação de recursos, as decisões judiciais que visam garantir um direito civil e político diferem sobremaneira das decisões que se destinam a concretizar os direitos sociais. De fato, ambas demandam a existência de instituições estatais de garantia, mas enquanto as decisões sobre direitos de defesa se satisfazem com a simples não-lesão (como exemplo, o não-desmatamento), as decisões relativas a direitos prestacionais exigem que o Estado faça algo concreto para a sua realização (tal como o tratamento de efluentes industriais e agrícolas, para a não poluição de um rio; ou a restauração dos processos ecológicos essenciais e o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, previstos no artigo 225, § 1º, inciso I, da Constituição).

No mesmo sentido, Jorge Miranda (2010, p. 32-33) argumenta que a realização dos direitos sociais não depende somente da aplicação das normas constitucionais, mas também – e sobretudo – das condições econômico-financeiras, administrativas, institucionais e socioculturais. Trata-se de “ajustamento do socialmente desejável ao economicamente possível, na subordinação da efetividade concreta a uma *reserva do possível*.” A propósito, diante dos maiores custos das prestações sociais e da escassez dos recursos estatais, impõem-se ao administrador a verdadeira realização de “escolhas trágicas”, conforme teorizado por Guido Calabresi e Philip Bobbitt (1978). Em outras palavras, trata-se da dicotomia existente entre o “mínimo existencial” e a citada “reserva do possível”.

Sobre o mínimo existencial, remete-se às considerações que já foram tecidas no item 2.2. Cabe aqui ressaltar apenas a ligação bem apresentada por Thiago dos Santos Acca (2013, p. 139-143) entre as ideias de dignidade da pessoa humana, direitos sociais e mínimo existencial: os direitos sociais (e notadamente a faceta prestacional do direito ao meio ambiente) existem para garantir a dignidade humana, sendo que respeitar a dignidade é garantir condições existenciais mínimas.

Por outro lado, o conceito de “reserva do financeiramente possível” estabelece que apenas pode haver um direito subjetivo à prestação material de serviços públicos pelo Estado quando houver disponibilidade de recursos financeiros para tanto. Trata-se de princípio surgido na jurisprudência alemã, notadamente no caso *numerus*

clausus, que tratava de vagas em universidades e no qual a corte alemã decidiu pela “irrazoabilidade” de se exigir vagas para “todos” os cidadãos (ALEMANHA, 1972).

Com efeito, o termo evoca a necessidade de se ter sempre em mente que os recursos estatais são limitados e que, por isso, impõem um agir com parcimônia e sabedoria na hora de alocá-los. Sobre o assunto, Jorge Miranda (2010, p. 33) advoga pela necessidade de realizar uma “harmonização” e “concordância prática”, com a avaliação simultânea entre os direitos a efetivar e os recursos (humanos e materiais) disponíveis e adequados para o efeito desejado, sob pena de inefetividade da Constituição. O autor afirma:

Se nem todos os direitos econômicos, sociais e culturais puderem ser tornados plenamente operativos em certo momento ou para todas as pessoas, então haverá que determinar com que prioridade e em que medida o deverão ser. O contrário redundará na inutilização dos comandos constitucionais: querer fazer tudo ao mesmo tempo e nada conseguir (MIRANDA, 2010, p. 33).

Todavia, faz-se imprescindível considerar as diferenças entre a realidade alemã (na qual foi idealizada a teoria da reserva do possível) e a realidade brasileira (que ainda se encontra longe de concretizar as promessas do Estado de Bem-Estar Social e as disposições constitucionais sobre igualdade material), sendo que tal disparidade também se confirma quando analisadas os cenários ambientais brasileiro e alemão. Sobre este ponto, Andreas Krell (2002, p. 108-109) sintetiza com precisão:

Devemos nos lembrar que os integrantes do sistema jurídico alemão não desenvolveram seus posicionamentos para com os direitos sociais num Estado de permanente crise social e milhões de cidadãos socialmente excluídos. Na Alemanha – como nos países centrais – não há um grande contingente de pessoas que não acham vagas nos hospitais mal equipados da rede pública; não há necessidade de organizar a produção e distribuição da alimentação básica a milhões de indivíduos para evitar sua subnutrição ou morte; não há altos números de crianças e jovens fora da escola; não há pessoas que não conseguem sobreviver fisicamente com o montante pecuniário de assistência social que recebem, etc.

Ademais, é preciso reconhecer que a teoria da reserva do possível, no Brasil, muitas vezes é utilizada como um mero “*topos* retórico destinado à desqualificação *a priori* dos direitos sociais, visto que é alegado à revelia de uma análise concreta sobre a disponibilidade efetiva do livro-caixa do Estado” (LINS, 2009, p. 63). Neste ponto, Robert Alexy (2015, p. 515) afirma que a reserva do possível deve ser entendida não como uma inviabilidade apriorística para a realização dos direitos sociais, mas sim como uma “necessidade de ponderação dos bens em jogo” (a partir do princípio da

razoabilidade, deve consistir numa técnica de balanceamento de interesses, para dar proporcionalidade e equilíbrio às decisões judiciais). Assim, somente o “mínimo razoável” poderia ser limitado pela reserva orçamentária, sob pena de esvaziamento do direito. Nas palavras do autor:

A natureza de direito *prima facie* vinculante implica que a cláusula de restrição desse direito - a “reserva do possível, no sentido daquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade” - não pode levar a um esvaziamento do direito. Essa cláusula expressa simplesmente a necessidade de sopesamento desse direito (ALEXY, 2015, p. 515).

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar o tema da judicialização das políticas públicas, também se posicionou acerca dos conceitos de “mínimo existencial” e “reserva do possível”. Transcrevem-se as seguintes passagens elaboradas pela corte constitucional no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo de número 639.337, de São Paulo, que tramitou na Segunda Turma e teve como relator o Ministro Celso de Mello (BRASIL, 2011b).

Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, **revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição**, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.

O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da **erosão da consciência constitucional**.

A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que **nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente**, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas.

A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de

superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “**escolhas trágicas**”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a **intangibilidade do mínimo existencial**, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina.

A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana.

A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende **um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos**, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança (BRASIL, 2011b) – *Grifei*.

Ainda sobre os motivos pelos quais a escassez de recursos não pode ser considerada um obstáculo definitivo, Liana Cirne Lins (2009, p. 63-64) afirma que a negação dos direitos sociais com base na limitação orçamentária pressuporia um orçamento determinado, sendo que não se pode ignorar que os recursos públicos são captados em caráter permanente e que a captação não cessa nunca. Lins (2009, p. 64-65) ainda faz um pertinente paralelo com outras normas de direito material e processual. No plano material, a capacidade financeira do devedor pode determinar o vencimento antecipado da dívida (artigos 333 e 1.425 do Código Civil), justificar a exceção do contrato não cumprido (artigo 477 do Código Civil) e influenciar o *quantum* devido a título indenização extrapatrimonial (BRASIL, 2002). Já no plano processual, a inexecutabilidade de um título executivo não tem o condão de invalidar o título, sendo que a impossibilidade fática de executar o julgado não interfere na função que tem o juiz de declarar o direito e entregar a prestação jurisdicional. Percebe-se, pois, que de forma alguma a incapacidade financeira do devedor se volta contra o credor, mais precisamente contra o direito que o credor tem de ver o seu crédito reconhecido.

Não bastasse, importa destacar que a teoria da reserva do possível, por implicar uma restrição aos direitos fundamentais sociais, não pode atingir o “núcleo essencial” dos direitos, identificado como o mínimo existencial. A propósito, a ideia de núcleo essencial remete ao método de ponderação de Alexy, de modo que a

proporcionalidade impõe tanto a “proibição de excesso” (*übermassverbot*) quanto, especialmente, a “proibição de proteção insuficiente” (*untermassverbot*) (OLSEN, 2018, p. 172-173).³⁶

Outra ponderação que deve ser feita é relativa à própria capacidade técnica do Poder Judiciário para se imiscuir em questões orçamentárias. No sentido do exposto por Daniel Wei Ling Wang (2019, p. 495), quando os tribunais forçam a mobilização de recursos para o atendimento de uma necessidade abordada num processo judicial, “eles vetam, pelo menos até certo ponto, a definição de prioridades anteriormente planejadas por quem originariamente tem a competência para tomar tais decisões”. Portanto, “para justificar a proteção judicial dos direitos sociais é necessário mais do que simplesmente argumentar que o processo político falha em produzir os resultados almejados”, de modo que “é necessário demonstrar que há algo diferente nos tribunais e na judicialização que os torna menos vulneráveis aos problemas identificados no processo político (WANG, 2019, p. 495).

Ante todo o exposto, pode-se chegar a algumas conclusões. A primeira é que o alto custo das prestações necessárias à efetivação dos direitos sociais (e em especial, da faceta prestacional do direito ao meio ambiente) consiste num fato concreto e que deve ser considerado. Todavia, a escassez de recursos não pode ser invocada para justificar a inércia do Poder Público na concretização das disposições constitucionais, haja vista a fundamentalidade dos direitos em questão. Daí porque, apesar de interferir em políticas públicas e em questões orçamentárias, o Judiciário pode e deve agir. As ponderações que necessitam ser feitas, então, dizem respeito à

³⁶ Robert Alexy (2015, p. 85-120) diferencia as normas jurídicas quanto a sua estrutura em normas-regras ou normas-princípios. As normas-regras são as que apresentam mandamentos definitivos, porquanto aplicadas na medida exata de suas prescrições: aplicam-se integralmente ou não se aplicam. Assim, as normas com estrutura de regras se aplicam através do “método de subsunção”, com a “lógica de tudo ou nada”. Já as normas-princípios são as que ordenam a realização de algo na maior medida possível, dentro das oportunidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios, assim, são mandamentos de otimização que, mesmo se verificados *prima facie* como passíveis de aplicação, podem ser afastados nos casos concretos por outros princípios. Nestes casos, têm sua aplicação dosada a partir do “método de ponderação ou sopesamento”, no qual se aplica uma “lógica de mais ou menos”. Com efeito, o teste de proporcionalidade proposto por Alexy passa pela análise das máximas parciais da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, sendo que a ponderação deve ser entendida como uma técnica da proporcionalidade em sentido estrito. O elemento adequação demanda uma aptidão entre o meio escolhido para promover determinado fim e o fim em si. Já pelo filtro da necessidade, faz-se um juízo comparativo: exige-se que, quando um meio escolhido restringir outro direito fundamental, sejam buscados meios alternativos que não acarretem a citada restrição – isto é, questiona-se se a restrição é necessária. Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito (na qual Alexy insere o mandado de ponderação) exige que se perquiria se a importância do princípio fomentado pelo meio escolhido é suficientemente grande para justificar a intensidade da restrição ao princípio contraposto.

forma pela qual esta interferência deve ocorrer, a fim de que efetivamente represente uma melhor alternativa do que o processo político.

Ao analisar a atual práxis forense, percebe-se que a judicialização das políticas públicas no Brasil tende a ocorrer de forma individualizada, em que pese o aspecto coletivo dos direitos sociais. Particularmente quanto ao direito ao meio ambiente, tal caráter coletivo é ainda mais marcado. Como visto no item 2.1, o conceito legal de meio ambiente consagra uma concepção globalizada e integrada do termo, como um conjunto de relações e interações que condiciona a vida em todas as suas formas, a qual se ajusta à ideia de “macrobem ambiental”.³⁷

Nesse sentido macro, entende-se que o meio ambiente consiste num bem incorpóreo e imaterial, na medida em que é um ente diverso e autônomo aos elementos corpóreos que o integram, os quais possuem conceituação e regimes legislativos próprios (o Código Florestal, a Lei de Proteção à Fauna, o Código de Águas, a legislação sobre proteção do patrimônio cultural, etc.). “Quando se fala, assim, na proteção da fauna, da flora, do ar, da água e do solo, por exemplo, não se busca propriamente a proteção desses elementos em si, mas deles como elementos indispensáveis à proteção do meio ambiente como bem imaterial, objeto último e principal visado pelo legislador” (LEITE; AYALA, 2015, p. 94).

Não só em razão da sua imaterialidade, José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala (2015, p. 95), preconizam que o meio ambiente também é considerado um “macrobem” na medida em que consiste em um bem de uso comum do povo e de interesse coletivo, pertencente a toda coletividade.³⁸ Desse modo, “o proprietário, seja ele público ou particular, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado” (LEITE; AYALA, 2015, p. 95), diferentemente de bens individuais disponíveis, como exemplo o patrimônio.

O problema surge quando comparamos essa estrutura coletiva do direito ao meio ambiente à lógica do Processo Civil tradicional, desenhada para resolução de

³⁷ Cabe mencionar, a propósito, que a concepção de meio ambiente abrange não só a citada ideia de “macrobem” ambiental, mas também a de “microbem” ambiental, relativa aos elementos que compõem o meio ambiente (florestas, rios, propriedade de valor paisagístico, etc.) (LEITE; AYALA, 2015, p. 97).

³⁸ Não se trata se conceituar o bem ambiental como um bem público *strictu sensu*, mormente considerando que a Constituição Federal não legitimou a sua tutela exclusivamente ao Poder Público, mas também aos particulares, bem como em razão do fato de representar um bem pertencente à toda a coletividade (LEITE; AYALA, 2015, p. 96).

conflitos individuais,³⁹ cujos objetos em regra são bens passíveis de valoração monetária. Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 49-50), ao trabalharem com a “segunda onda renovatória de acesso à justiça”⁴⁰ (alusiva à representação dos interesses difusos em juízo), afirmam que “a concepção tradicional do Processo Civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos”, na medida em que “o processo era visto como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais”. Assim, “Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema”.

Isso porque, como ressalta Jordão Violin (2019, P. 56), “o modelo tradicional de processo foi pensado para resolver litígios privados. Esse arquétipo é centrado na resolução de disputas: duas partes em conflito apresentam fatos e razões a um terceiro imparcial, que declarará o direito da parte vencedora”. Daí porque “o foco da lide é um incidente específico, cujos efeitos devem ser removidos ou ressarcidos” – em suma, algo improvável quando se pensa nos efeitos difusos de um dano ambiental.

Desse modo, tal paradigma tem-se mostrado verdadeiramente insuficiente à proteção de direitos de interesse coletivo, entre eles o direito ao meio ambiente, apesar das adaptações já implementadas processualmente quando se trata de lides ambientais. Com efeito, quando o Processo Civil é utilizado para a tutela do bem ambiental, tende-se a seguir uma ordem preferencial de soluções (LEITE; AYALA, 2015, p. 220-225).

Em primeiro lugar, a prioridade deve ser a busca por alguma medida de compensação restauratória (para a restauração do meio ambiente a uma condição

³⁹ Ovídio Baptista da Silva (2004, p. 21) ensina que a “ordinarização do processo” e a busca dos direitos a partir de uma perspectiva individual advém diretamente da tradição do direito romano-cristão.

⁴⁰ Na perspectiva de busca por acesso à justiça e pela conseqüente concretização dos direitos sociais, Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) identificaram os principais problemas que, em sua visão, dificultavam tais objetivos e sintetizaram as chamadas “três ondas renovatórias do acesso à justiça”. O primeiro problema identificado foi o custo elevado para acesso à justiça, de modo que a primeira onda consistiu na necessidade de disponibilização de meios de assistência judiciária gratuita para os hipossuficientes (como exemplo, a assistência jurídica gratuita em si e a Defensoria Pública). O segundo problema identificou a natureza preponderantemente individualista do processo civil, pelo que a segunda onda, já citada, tratou da representação dos interesses difusos em juízo (como exemplo, através de técnicas de processo coletivo). E por fim, o terceiro problema identificado consistiu no excesso de burocracia, pelo que a terceira onda buscou apresentar propostas de desburocratização e desjudicialização, através de vias alternativas para a resolução de controvérsias (como exemplo, conciliação e mediação).

não-degradada que seja a mais próxima possível de sua condição original).⁴¹ Caso não seja possível, parte-se para uma medida de compensação recuperatória (para a restauração do meio ambiente a uma condição não-degradada diversa da original, mas funcionalmente equivalente). Se também impossível, tenta-se uma medida de compensação mitigatória (com a adoção de providências que visem à redução dos efeitos dos danos e/ou sua prevenção). Por fim, como última alternativa, aceita-se uma medida de compensação indenizatória (com a ficção de ressarcimento do dano mediante o pagamento de certa quantia em dinheiro⁴²), conforme artigo 4º, inciso VII, da Lei 6.938/1981.⁴³

Dessa forma, diante de um ilícito ambiental, a primeira alternativa processual cabível seria uma tutela específica inibitória, para tentar impedir a ocorrência de danos a partir do ilícito, ou para remover o próprio ilícito em si, conforme previsão do artigo 497 do Código de Processo Civil⁴⁴ (BRASIL, 2015a). Num segundo momento, poder-se-ia pensar numa tutela específica ressarcitória, para a recuperação ambiental ou a mitigação dos danos. Apenas em último caso é que se tornaria possível cogitar uma tutela indenizatória.

Daniel Mitidiero (2007, p. 71-72), nesse diapasão, menciona a necessidade de se pensar em formas de tutelar adequadamente os direitos fundamentais, em especial o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado. O autor afirma que o modelo tradicional de Processo Civil é inadequado para tutelar o bem ambiental e defende a aplicação dos Princípios da Precaução e da Prevenção para “prevenir e/ou coibir e/ou remover o ilícito ambiental”.

Com efeito, tratam-se de princípios basilares do Direito Ambiental, os quais buscam minimizar as chances de ocorrência de danos ambientais e ensejam a ideia de que todos que praticam atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente devem

⁴¹ É o disposto no artigo 225, §2º, da Constituição: “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

⁴² Tratando-se de responsabilidade civil por danos ambientais, o valor indenizatório fixado é destinado a um fundo específico, previsto no artigo 13 da Lei 7.347/1985 (BRASIL, 1985), bem assim o objetivo precípua é o de recuperação do dano e de compensação da coletividade prejudicada, e não de reparação do seu proprietário, seja público ou particular (LEITE; AYALA, 2015, p. 95-96).

⁴³ Art. 4º, Lei 6.938/1981. A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...] VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (BRASIL, 1981).

⁴⁴ Art. 497, CPC. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente (BRASIL, 2015a).

assumir a responsabilidade pelos riscos criados com seu comportamento. Assim, os Princípios da Precaução e da Prevenção – este também chamado de atuação preventiva – mostram-se intimamente relacionados, na medida em que ambos visam evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente, reduzindo ou eliminando as causas que possam alterar as condições ambientais.

A diferença entre ambos, segundo José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala (2015, p. 62), encontra-se na avaliação do risco ao meio ambiente. Há precaução para evitar os riscos que, em que pese ainda desconhecidos, sejam altos e capazes de gerar uma degradação irreversível. Desse modo, o Princípio da Precaução “determina que a ação para eliminar possíveis impactos danosos ao ambiente seja tomada antes de umnexo causal ter sido estabelecido com evidência científica absoluta”. Já por prevenção entende-se a tomada de remédios antecipatórios contra danos ambientais que já foram previstos e são inevitáveis. Marcelo Abelha Rodrigues (2005, p. 207), assim, aduz que o Princípio da Precaução “tem uma finalidade ainda mais nobre do que a própria prevenção, já que em última análise este último estaria contido naquele”, porquanto “a precaução também age prevenindo, mas antes disso, evita-se o próprio risco ainda imprevisto”.

A despeito dessa lógica não apresentar erros propriamente ditos, ressalta-se que estamos diante de uma tentativa de tutela específica, que dificilmente será alcançada. Entende-se por tutela específica uma tutela “tão eficiente quanto possível para oferecer ao credor precisamente o bem a que ele tiver direito” (DINAMARCO, 2019, p. 451), isto é, uma tutela que corresponda “exatamente àquilo que seria obtido se não houvesse a necessidade de ir ao Poder Judiciário” (DIDIER JR. *et al.*, 2017, p. 583-584). Mas como frisa Vanessa Rangel Duarte (2021, p. 32), “quando se trata da proteção ambiental, a tutela específica não se identificará com o retorno ao *status quo ante*” por dois motivos essenciais: “primeiro, que é difícil restabelecer a situação ambiental que existia antes da prática do ilícito” e “segundo, que o fato devido, na tutela ambiental, é extremamente complexo”.

Ainda, um obstáculo importante à efetividade da judicialização do ilícito ambiental pelo Processo Civil tradicional consiste na “dificuldade de dar cumprimento às obrigações de fazer, cuja implementação depende da prática de ações coordenadas por diferentes atores” (DUARTE, 2021, p. 2). Ademais, em diversos casos o próprio Poder Público é o causador do ilícito ambiental, de modo que a “escassez de recursos, a sucessão de mandatos, a necessidade de balancear as

diversas políticas públicas essenciais, a falta de comunicação entre os diversos órgãos ambientais e a burocracia estatal dificultam ainda mais a implementação da tutela específica” (DUARTE, 2021, p. 2).

Não bastasse, importa entender que tutela jurisdicional individual não é capaz de proteger os direitos sociais como um todo (o que se aplica ao viés prestacional do direito ao meio ambiente), na medida em que os direitos sociais se relacionam a bens que “devem ser distribuídos levando-se em consideração a possibilidade de seu gozo simultâneo”, de modo que “só podem ser adjudicados coletivamente” (ACCA, 2019, p. 102). É exatamente esse o caso do meio ambiente, cuja qualidade, ou não, nunca poderá ser usufruída apenas por uma pessoa.

Importa ainda entender a tendência de utilização de processos individuais para o tratamento de questões que são essencialmente coletivas. Em primeiro lugar, isso ocorre porque “apesar dos direitos sociais possuírem aspecto coletivo, também configuram direitos subjetivos de todos os indivíduos, circunstância que permite e legitima a judicialização individual” (GASTAL; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 25). Ainda, importa considerar “a falta de incentivos ao processo coletivo, especialmente de ordem econômica, e a morosidade da justiça brasileira, que em regra demora anos para julgar ações complexas (como geralmente são as coletivas)” (GASTAL; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 25).

Especificamente sobre a judicialização do direito ao meio ambiente, o problema se apresenta de uma forma diferente, mas ainda mais grave. Isso porque se trata de um direito que é “de todos” e “de ninguém” ao mesmo tempo: de fato, é um direito cuja titularidade pertence à toda coletividade, mas por não pertencer exclusiva e isoladamente aos indivíduos, ainda carece de conscientização da população. Assim, o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, apesar de essencial para a própria sobrevivência humana, tende a ser pouco valorizado pela população e, conseqüentemente, não desafia um grande número de demandas judiciais. Ademais, a lógica antropocêntrica ainda dita a maioria das relações sociais, econômicas e políticas da atualidade, de modo que estas têm por base a exploração irrestrita dos recursos naturais.

O fenômeno também se deve à difusão de uma concepção da natureza extremamente distante da realidade das pessoas, a qual é exposta por Bruno Latour (2020, p. 90). O autor afirma que, na tentativa de atrair o interesse de todos para o que se passa com “a natureza”, “se o termo significar a natureza-universo vista de

lugar nenhum, a natureza que supostamente se estende desde as células do nosso corpo até as galáxias mais distantes – a resposta das pessoas será: “tudo isso está muito longe; é muito vago; não nos diz respeito; não poderíamos nos importar menos!” (LATOURE, 2020, p. 90). E assim, discussões acerca da inefetividade do direito fundamental ao meio ambiente tendem a não alcançar o Judiciário.

Entretanto, apesar da pouca revolta social, a inefetividade do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado não pode ser ignorada pelos poderes públicos, pelos tribunais e pelos operadores do Direito. Isso porque a exposição a riscos ecológicos abstratos, próprios da sociedade de risco (BECK, 2011), prejudica uma quantidade incalculável de seres e de processos naturais do nosso ecossistema global e ameaça, a fundo, a própria sobrevivência humana. É necessário, pois, considerar a natureza não da forma abstrata mencionada por Latour, mas sim conhecer “a atividade quente de uma terra finalmente vista de perto” (LATOURE, 2020, p. 91). Para tanto, algumas estratégias de conscientização devem ser tomadas, e ainda que o Direito não seja o único instrumento para este fim, é indispensável que exerça a sua parte.

Daí porque importa pensar nas melhores formas de judicialização para a tutela do direito ao meio ambiente. Nenhuma ação individual que eventualmente viesse a ser ajuizada poderia, portanto, apreciar a complexidade de todo o problema. Nesse sentido, Sérgio Cruz Arenhart (2015, p. 02-03) denuncia as mazelas de se dispensar um tratamento individual a conflitos coletivos. A saber:

O recorte que [os processos individuais] promovem no conflito – que passa a ser traduzido apenas na pretensão deduzida pelo autor em face do réu – faz com que toda discussão de política pública se converta em simples debate entre um “direito subjetivo” de determinado indivíduo frente ao Estado. Tome-se o exemplo das ações de medicamentos – frequentes no âmbito jurisdicional atual – nas quais algum sujeito específico pretende, com base no direito fundamental à saúde, a concessão de certo fármaco, normalmente de custo elevado ou de comercialização ainda não aprovada pelos órgãos públicos que regulam o setor. Demandas individuais como essas, como por um passe de mágica, convertem um problema que é extremamente grave em uma discussão singela: o direito fundamental à saúde pode ou não impor a prestação de determinado tratamento específico a indivíduo determinado? Ou, em outros termos, reduz o problema a um conflito entre o direito fundamental à vida e à saúde (daquele que busca o medicamento como forma para sobreviver) versus o interesse patrimonial do Estado (que se nega a custear o remédio para o autor). Sob esse ângulo, a discussão parece muito simples e sua solução, evidente. Porém, o que na realidade esse processo individual faz é ocultar o verdadeiro conflito: a política pública de saúde nacional (Arenhart, 2015, p. 02-03).

A tramitação de processos individuais, pois, não permite uma análise completa e planejada da situação ao administrador, o qual é atingido pelas decisões judiciais de forma dispersa, fica sem uma visão global do problema e, dessa forma, acaba atuando de modo ainda mais desigual (garantindo direitos apenas àqueles que tiveram a oportunidade e os meios econômicos, técnicos ou informacionais necessários para se valer da via judiciária). Susana Henriques da Costa e Débora Fernandes (2017, p. 371) aduzem:

A impossibilidade de o julgador enxergar o quadro geral ligado a determinado direito social, em razão da propositura de ações individuais, acaba causando o efeito inverso ao que se espera do controle jurisdicional de políticas públicas – ao invés de promover a fruição, por todos, dos bens coletivos, privilegiam-se aqueles que, por um motivo ou outro, vêm ao Judiciário requerer individualmente a concretização de seu direito.

Quer dizer, “o Poder Judiciário, conquanto tenha o objetivo de promover a igualdade prevista na Constituição da República, ao conceder determinadas tutelas apenas àqueles que individualmente o acessam, acaba tornando-se, ele mesmo, um gerador de desigualdades” (COSTA; FERNANDES, 2017, p. 371).

Da mesma forma, o Processo Coletivo, nos termos em que previsto na legislação brasileira atual (notadamente o microssistema processual coletivo, composto, entre outros, pela Lei de Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor) também não apresenta uma solução muito melhor para a judicialização dos direitos sociais – e do próprio direito ao meio ambiente. Sergio Cruz Arenhart (2015, p. 03-05) alega que a atual tutela coletiva brasileira, de forma geral, pode ser resumida como um processo individual em que o autor se legitima à proteção de interesses de terceiros ou de toda coletividade, mas sem maiores averiguações acerca da sua representatividade adequada e sem perquirir a opinião dos representados, verdadeiros titulares do direito social *sub judice*.

Por seu turno, Jordão Violin (2019, p. 56) afirma que “até mesmo processos coletivos se encaixam nos moldes estreitos do modelo tradicional de resolução de disputas”. O autor exemplifica:

Uma ação coletiva para reparação de danos ao consumidor, ou mesmo para recomposição de danos ambientais, por exemplo, reproduz todas as características essenciais de uma ação individual. Sua maior peculiaridade consiste em tratar o grupo, essa entidade abstrata, como parte. As mudanças que essa característica requer, da legitimidade ativa à coisa julgada, são, grosso modo, adaptações lógicas do processo individual (VIOLIN, 2019, p. 56).

É necessário identificar, pois, que os processos individual e coletivo utilizam praticamente os mesmos instrumentos, técnicas e procedimentos, bem como igualmente se submetem aos mesmos princípios. Como exemplo, pode-se citar o Princípio da Demanda, através do qual o julgador fica adstrito aos limites do pedido do autor; e o Princípio Dispositivo, que determina a iniciativa das partes e imparcialidade e inércia do julgador (GASTAL; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 26).

Todavia, em que pese fundamentais para segurança jurídica, a rigidez das regras que tratam da fixação do objeto do processo, da legitimidade das partes, da preclusão e da coisa julgada “não são adequadas aos processos que discutem políticas públicas e concretização de direitos sociais” (COSTA; FERNANDES, 2017, p. 375). Isto devido ao dinamismo das relações sociais, à possibilidade de mudança constante da prestação que concretamente satisfaz os direitos sociais e à probabilidade de os provimentos jurisdicionais sobre direitos sociais interferirem em políticas públicas e, indiretamente, atingirem mais pessoas do que apenas as que foram partes no processo.

Ainda, importa considerar que na medida em que os direitos transindividuais transcendem os indivíduos, a estrutura individualista do Processo Civil precisou ser repensada. Assim, uma vez que os titulares dos direitos transindividuais são uma coletividade desprovida de personalidade jurídica, não foi possível recorrer à técnica processual da legitimação ordinária, de modo que se optou por uma legitimação extraordinária de entes previamente definidos *ope legis*⁴⁵. Entretanto, “percebe-se que os legitimados extraordinários que são os maiores litigantes, nem sempre representam os interesses dos afetados”, de modo que “a lógica de tratamento bipolarizado e a reverência ao princípio dispositivo, inspirados no litígio individual, fazem com que muitos afetados com a controvérsia não manifestem suas pretensões em juízo (NUNES; BAHIA; ARAÚJO, 2020, p. 307-308).

Por fim, “é preciso levar em consideração que execuções complexas ambientais envolvem reestruturação de práticas, realocação de recursos, envolvimento

⁴⁵ O atual microsistema coletivo brasileiro (especialmente o artigo 5º da Lei 7.347/85 e o artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor) prevê como legitimados para o processo coletivo: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; as autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedade de economia mista; e as associações que, concomitantemente, estejam constituídas há pelo menos um ano e apresentem finalidade institucional relativa ao direito transindividual em questão (BRASIL, 1985; 1990).

do órgão técnico” e “se o Poder Público estiver envolvido, ainda teremos que considerar procedimentos licitatórios, elaboração de legislação específica, entre outros fatores” (DUARTE, 2021, p. 2). Na análise de questões ambientais, os conflitos não são disputas entre pessoas privadas sobre direitos privados, mas demandas que exigem verdadeira instituição ou adequação de políticas públicas. Como bem pontua Jordão Violin (2019, p. 56) sobre questões estruturais, “nesse tipo de demanda, não se questiona um ato isolado, mas sua institucionalização e reprodução”, “não se quer recuperar o *status quo ante*” (até porque, no caso de danos ambientais, isso pode ser impossível), “mas alterar o funcionamento de toda uma engrenagem social para evitar ilícitos futuros”.

Surge, portanto, a necessidade de um procedimento diferenciado e concretamente adequado à discussão de políticas públicas, o qual, entre outros direitos, seja capaz de efetivar o respeito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Como uma possibilidade promissora, desponta o Processo Estrutural.

3.2 O Processo Estrutural: o significado, a origem, as características e a sua aplicação em matéria ambiental

O Processo Estrutural consiste numa nova forma de pensar o Processo Civil, a fim de que verdadeiramente atue como um instrumento a favor das mudanças sociais, da superação de problemas estruturais, da concretização de políticas públicas e da efetivação de direitos fundamentais, por intermédio de um procedimento dialogado e com soluções consensuais. Consiste, pois, em um meio judicial através do qual é possível tentar combater um Estado de Coisas Inconstitucional e buscar a concretização dos direitos sociais de forma efetiva.

Inicialmente, Abram Chayes (1976) identificou um determinado tipo de ações nas quais as cortes são chamadas não para resolver disputas entre indivíduos (de acordo com os princípios de direito privado), mas sim para lidar com as reivindicações (deduzidas das leis e dos preceitos constitucionais) sobre mudanças sociais em larga escala, programas e políticas públicas. O autor chamou tais ações de *public law litigations* e sintetizou as suas características com precisão (as quais serão estudadas com detalhe ao decorrer do presente capítulo). Desde já, em tradução livre:

As características do modelo de direito público são muito diferentes das do modelo tradicional. A estrutura partidária é ampla e amorfa, sujeita a

mudanças ao longo do litígio. A relação adversária tradicional é impregnada e misturada com processos de negociação e mediação em todos os pontos. O juiz é a figura dominante na organização e orientação do caso, e ele pede apoio não apenas às partes e seus advogados, mas a uma ampla gama de pessoas de fora - mestres, especialistas e peritos técnicos. Mais importante, o juiz tornou-se cada vez mais o criador e gerente de formas complexas de soluções contínuas, que têm efeitos generalizados sobre pessoas que não estão perante o tribunal e exigem o envolvimento contínuo do juiz na administração e implementação (CHAYES, 1976, p. 1.284).⁴⁶

Para a resolução destes problemas subjacentes às *public law litigations*, Owen Fiss (1978) trabalhou com a ideia de *structural injunctions*. Tratam-se de remédios judiciais estruturantes e verdadeiramente transformativos, voltados à “reestruturação de instituições de governo” e às “alterações sistêmicas necessárias a assegurar a tutela de direitos fundamentais, que podem alcançar medidas legislativas, administrativas, regulatórias e orçamentárias” (CAMPOS, 2022, p. 435).

Owen Fiss (1979, p. 2), assim, ensina que o papel das *structural injunctions* é o de promover verdadeira “reforma estrutural”, porquanto consiste numa espécie de *adjudication*⁴⁷ que é “distinguida pelo caráter constitucional dos valores públicos, e mais importante, pelo fato de envolver um encontro entre o judiciário e as burocracias estatais”. Dessa forma, cabe ao juiz tentar “dar sentido aos nossos valores constitucionais na operacionalização das instituições”. Fiss afirma ainda que “a reforma estrutural reconhece verdadeiramente o caráter burocrático do Estado moderno, adaptando formas processuais tradicionais para a nova realidade social”.⁴⁸

⁴⁶ No original: “*The characteristic features of the public law model are very different from those of the traditional model. The party structure is sprawling and amorphous, subject to change over the course of the litigation. The traditional adversary relationship is suffused and intermixed with negotiating and mediating processes at every point. The judge is the dominant figure in organizing and guiding the case, and he draws for support not only on the parties and their counsel, but on a wide range of outsiders; - masters, experts, and oversight personnel. Most important, the trial judge has increasingly become the creator and manager of complex forms of ongoing relief, which have widespread effects on persons not before the court and require the judge’s continuing involvement in administration and implementation*” (CHAYES, 1976, p. 1.284).

⁴⁷ *Adjudication* é uma espécie de processo existente no Direito norte-americano, no qual o juiz analisa os argumentos das partes e as provas apresentadas para chegar a uma decisão que determine os direitos e as obrigações entre as partes envolvidas. Marco Felix Jobim (2021, p. 134), ao estudar a obra de Owen Fiss, sintetiza existirem dois tipos de *adjudication*: a *dispute resolution*, identificada por conflitos individuais numa lógica adversarial, e a *structural litigation*, que desafia a aplicação das *structural injunctions*.

⁴⁸ No original: “*Structural reform [...] is one type of adjudication, distinguished by the constitutional character of the public values, and even more importantly, by the fact that it involves an encounter between the judiciary and the state bureaucracies. The judge tries to give meaning to our constitutional values in the operation of these organizations. Structural reform truly acknowledges the bureaucratic character of the modern state, adapting traditional procedural forms to the new social reality*” (FISS, 1979, p. 2).

Para Fiss (1978, p. 92), o que há de “extraordinário” nas *structural injunctions* é que não significam uma ordem coativa, imposta pelo Judiciário, mas sim representam “o início de uma relação entre o juiz e a instituição – uma declaração de que o juiz doravante administrará a reconstrução de uma instituição social em funcionamento”,⁴⁹ haja vista a função jurisdicional de atribuir significado a valores constitucionais.

Ressalta-se o entendimento de Edilson Vitorelli (2018, p. 11-12), para quem as *public law litigations* de Chayes e as *structural injunctions* de Fiss não descrevem o mesmo fenômeno. Vitorelli (2018, p. 11) afirma que “embora haja perceptíveis semelhanças entre um processo de interesse público e um processo estrutural, existem três marcantes diferenças”.

A primeira seria o fato de que “um processo de interesse público não implica, necessariamente, reestruturação de uma organização”, mas sim “visa à implementação de um direito, já garantido, mas não efetivado”. O autor afirma que “pode ser que a estrutura estatal esteja suficientemente aparelhada para tanto, mas não o tenha realizado em decorrência de um ‘ponto cego’ ou de uma ‘carga de inércia’ da administração”, de modo que “embora processos de interesse público possam ser estruturais, nem todos o serão, necessariamente” (VITORELLI, 2018, p. 11-12).

A segunda diferença é que, no Processo Estrutural, “a reestruturação de uma instituição demanda a alteração concreta do comportamento de vários segmentos de agentes públicos ou privados, o que exige que ela se desenvolva em um processo coletivo”. Já os processos de interesse público, para autor, “podem ser resolvidos na via do processo individual, mediante criação de um precedente obrigatório, na via do controle abstrato de constitucionalidade ou por intermédio de processos coletivos, estruturais ou não” (VITORELLI, 2018, p. 12).

Assim, enquanto todo processo estrutural é um processo coletivo, qualquer processo pode ser de interesse público, desde que se busque, por seu intermédio, a implementação de direitos que estão sob responsabilidade do Estado, não apenas para as partes, mas para todos os indivíduos que integram a sociedade de destinatários daquela prestação. Os exemplos avultam, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. [...] No Brasil, o direito de que pessoas do mesmo sexo se casem foi obtido pela via do controle abstrato de constitucionalidade, no julgamento da ADI 4.277 e da ADPF 132, cujos resultados foram, posteriormente, impostos aos serviços notariais pela

⁴⁹ No original: “What is “extraordinary” about the structural injunctions is [...] the structural injunction should not be conceived of as a discrete coercive act, like a command backed by a sanction, but rather as the initiation of a relationship between the judge and as institution – a declaration that the judge will henceforth manage the reconstruction of an ongoing social institution” (FISS, 1978, p. 92).

Resolução 175/2013 do Conselho Nacional de Justiça. Embora parte da doutrina classifique o controle de constitucionalidade como processo coletivo especial, ele seguramente não é processo coletivo na acepção utilizada neste trabalho, nem é um processo de natureza estrutural. Por outro lado, parece adequado qualificá-lo como um processo de interesse público, dado que se buscou garantir um direito para todos os cidadãos, pela alteração de normas estatais (VITORELLI, 2018, p. 12).

Por fim, a terceira diferença é que os processos de interesse público se voltam apenas contra o Estado, sendo que o Processo Estrutural pode abranger também entes privados. “A noção de interesse público, que adjetiva essa denominação, se relaciona com a implementação de direitos sonegados pelos entes públicos, na visão de Chayes”, sendo que o “processo de interesse público, portanto, se volta para a transformação da esfera público-governamental” (VITORELLI, 2018, p. 12-13).

De outro lado, Verônica Rangel Duarte (2021, p. 64) entende que Chayes e Fiss tratam do mesmo fenômeno. A autora explica que Owen e Fiss analisaram a realidade e formataram seus modelos processuais num raciocínio indutivo, pelo que “os processos judiciais (concretos) não precisam apresentar todas as características para que sejam assim enquadrados”, do mesmo modo que “um processo para ser considerado do modelo tradicional não precisa ter todas as características deste.”

Também para Ada Pellegrini Grinover (2016, p. 42), o processo de interesse público coincide com o Processo Estrutural, porquanto “adequado a obter a fruição de direitos sociais (ou prestacionais) assegurados a toda a população e que dependem de *políticas públicas*”. A autora também chama o fenômeno de processo coletivo estratégico e afirma que este não se confunde com a tutela individual nem com a tutela coletiva genérica, na medida em que “o diálogo que se estabelece no processo tem natureza institucional, envolvendo outros ‘poderes’ estatais e a solução que se busca é estrutural” (GRINOVER, 2016, p. 49).

Por fim, Jordão Violin (2022, p. 236) também trata de litígios de interesse público como sinônimos de litígios estruturais e destaca que o elemento central do conceito é a noção de policentrismo, na medida em que marcados pela atuação autônoma de diversos atores, cuja interações provocam mudanças de comportamento recíprocas. O autor, todavia, afirma que “litígios estruturais não são simplesmente aqueles em que há um interesse público subjacente”, eis que “todo litígio traz em si algo de interesse público, ainda que seja a potencial formação de um precedente ou a concretização de uma norma geral ou abstrata”. Daí porque “não é a natureza do direito que define se um litígio é estrutural, mas o contexto em que a atividade

jurisdicional é desenvolvida: na configuração organizacional de uma instituição” (VIOLIN, 2022, p. 237).

De qualquer forma, tendo como base os aportes clássicos de Chayes e Fiss, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2020, p. 576) lecionam que o Processo Estrutural é aquele que pretende alterar um processo de desconformidade e substituí-lo por um estado de coisas ideal, isto é, um processo voltado a trabalhar e superar um problema estrutural. Para que se possa qualificar um processo como estrutural, algumas características são indispensáveis. O Processo Estrutural pauta-se na discussão de um problema estrutural e busca a transição desse estado de desconformidade para um estado ideal; desenvolve-se num procedimento bifásico (primeiro, com o reconhecimento e definição do problema estrutural; e segundo, com o estabelecimento de um programa ou projeto de reestruturação); e por fim, apresenta flexibilidade intrínseca, com a adoção de medidas juridicamente atípicas, mas entendidas como necessárias no caso concreto (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2020, p. 577).

Por seu turno, problema estrutural é entendido como “uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita”, que necessita de reorganização ou reestruturação (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2020, p. 574).

Como visto no item 2.2, os pressupostos de um Estado de Coisas Inconstitucional apresentam uma íntima conexão com a noção de problema estrutural, na medida em que alcança um amplo número de pessoas e de entidades e que implica ordens de execuções complexas, dirigidas a modificar instituições em mau funcionamento (CAMPOS, 2022, p. 434). Todavia, para a utilização de um Processo Estrutural, não é necessário obrigatoriamente que se esteja diante de um Estado de Coisas Inconstitucional. É dizer: o Estado de Coisas Inconstitucional configura uma espécie de problema estrutural e, por isso, pode ser tutelado via Processo Estrutural; mas o Processo Estrutural pode ser utilizado mesmo sem a declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional.

Ainda sobre o problema estrutural e a violação de direitos que o constitui, Owen Fiss (1979, p. 19) ensina que “a vítima da violação do direito não é um indivíduo, mas um grupo”,⁵⁰ pelo que o conceito de parte de um Processo Estrutural é pulverizado

⁵⁰ No original: “*The victim of a structural suit is not an individual, but a group*” (FISS, 1979, p. 19).

(DANTAS, 2019, p. 91). Já o objeto do processo, o problema a ser resolvido, são “as condições da vida social, a proteção ou concretização de direitos fundamentais e o papel que as organizações que atuam em larga escala têm e devem desempenhar na proteção ou promoção desses direitos” (DANTAS, 2019, p. 91-92).

Nesse sentido, Abram Chayes (1976, p. 1.298) destaca que as decisões em Processos Estruturais não objetivam compensar ou indenizar fatos ocorridos no passado, mas sim ajustar o comportamento futuro dos órgãos públicos e das instituições.⁵¹ Da mesma forma, Owen Fiss (1979, p. 18) destaca que os fatos individuais ocorridos no passado não constituem o objeto principal da ação, mas são apenas provas do padrão de violação institucionalizada de direitos fundamentais, isto é, são os fatos que desencadeiam a ação. Em tradução livre:

[...] o foco da reforma estrutural não está em incidentes ou transações particulares, mas sim nas condições da vida social e no papel que as organizações de grande escala têm para a determinação dessas condições. O que é crítico não é a criança negra que se afastou na porta da escola branca, ou o ato individual de brutalidade policial. Esses incidentes podem desencadear o processo. Eles também podem significar uma evidência do "padrão ou prática" de racismo ou ilegalidade. Mas o objeto final da ação judicial ou foco da investigação judicial não são esses incidentes, esses eventos particularizados e discretos, mas sim uma condição social que ameaça valores constitucionais importantes e a dinâmica organizacional que cria e perpetua essa condição (FISS, 1979, p. 18).⁵²

Nesse sentido é que se diz que o processo tradicional é retrospectivo e o Processo Estrutural é prospectivo (DANTAS, 2019, p. 95).

Edilson Vitorelli (2021, p. 56), neste ponto, segue a mesma doutrina. O autor destaca que os litígios estruturais, que desafiam a aplicação de Processos Estruturais, são litígios decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, normalmente de natureza pública, opera. Daí porque “o funcionamento da estrutura é o que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo”, de forma que “se a violação for apenas removida, o problema poderá ser revolido de modo aparente,

⁵¹ No original: “*The decree seeks to adjust future behavior, not compensate for past wrong*” (CHAYES, 1976, p. 1.298).

⁵² No original: “*The focus of structural reform is not upon particular incidents or transactions, but rather upon the conditions of social life and the role that large-scale organizations play in determining those conditions. What is critical is not the black child turned away at the door of the white school, or the individual act of police brutality. These incidents may have triggered the lawsuit. They" may also be of evidentiary significance: evidence of a "pattern or practice" of racism or lawlessness. But the ultimate subject matter of the lawsuit or focus of the judicial inquiry is not these incidents, these particularized and discrete events, but rather a social condition that threatens important constitutional values and the organizational dynamic that creates and perpetuates that condition*” (FISS, 1979, p. 18).

sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro” (VITORELLI, 2021, p. 56). Importa, pois, além de analisar a situação de violações já estabelecida, tentar alterar a estrutura das instituições para que os danos não voltem a se repetir.

Jordão Violin (2019, p. 58) bem sintetiza:

Litígios estruturais são aqueles em que se busca a reforma de uma instituição de grande porte para erradicar as causas do conflito. Em termos contemporâneos, pode-se afirmar que um processo estrutural visa à reconstrução de um estado de coisas, não à eliminação ou repreensão de condutas isoladas.

Outra característica do Processo Estrutural que deve ser compreendida é o desenvolvimento através de um procedimento bifásico. Num primeiro momento, há o reconhecimento e a definição do problema estrutural (que pode ser identificado como um Estado de Coisas Inconstitucional); em momento posterior há o estabelecimento de um programa ou projeto de reestruturação (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2020, p. 577). Em suma, lembra muito a lógica do controle de constitucionalidade em duas fases, abstrata e concreta, do Estado de Coisas Inconstitucional (estudada no item 2.2), fato que aproxima ainda mais os dois institutos.

Igualmente indispensável, dentro de um Processo Estrutural, é a flexibilidade procedimental que aceite a adoção de medidas juridicamente atípicas, mas entendidas como necessárias no caso concreto. Com efeito, cabe ao Judiciário verificar que determinada situação não se amolda ao ordenamento jurídico e estabelecer esta constatação como “ponto de partida de uma atividade futura, que, sem uma metodologia predefinida, procurará atingir o resultado desejado” (VITORELLI, 2017, p. 379-380). Nesse sentido:

Quanto à organização dos atos processuais do controle concreto, é ideal não presumi-lo ou enquadrá-lo com rigidez. Isso porque a flexibilidade das ordens estruturais também pressupõe o constante acompanhamento e a eventual modulação das medidas pela mediação do Judiciário. Assim, não há como prever as futuras necessidades na superação das falhas estruturais (PAIXÃO, 2017, p. 104).

Após este procedimento flexível e com uma tônica da consensualidade, é necessário que o juiz profira uma sentença estruturante, isto é, uma decisão que objetive reestruturar o problema. Como exemplo, no caso da judicialização de direitos sociais de alto custo, que trazem implicações orçamentárias, o Poder Judiciário

poderia, num Processo Estrutural, reconhecer a existência da violação ao direito, chamar a sociedade civil, os órgãos técnicos e os Poderes Executivo e Legislativo para compor o litígio, esclarecer as dificuldades orçamentárias no caso concreto e estabelecer, em conjunto e consensualmente, um cronograma para a paulatina implementação do direito violado, com alterações orçamentárias a longo prazo (GASTAL; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 27). Em suma, a sentença estruturante não consiste numa decisão coativa e impositiva (como normalmente ocorre no processo tradicional), mas sim numa deliberação conjunta que desenhe um plano de ação para resolver o problema estrutural.

Ademais, importa destacar que o Processo Estrutural abrange outras características específicas e prováveis, mas não necessariamente essenciais: a complexidade, a multipolaridade e a coletividade. Segundo Edilson Vitorelli (2017, p. 370-372), a caracterização de um litígio estrutural pode envolver a elevada complexidade do assunto, geralmente identificada na necessidade de reformas em instituições, públicas ou privadas. Ainda, pode haver a multiplicidade de polos de interesses, os quais se apresentam em oposições e alianças parciais, sendo insuficiente a bipolaridade clássica de “autor *versus* réu”. E por fim, espera-se que haja a implementação judicial de valores públicos relevantes, mas ainda pendentes de concretização (como o caso da consciência coletiva acerca da necessidade de preservação ambiental).

A complexidade dos problemas estruturais é muito bem trabalhada por Jordão Violin (2019), através da sua associação entre litígios estruturais e problemas policêntricos. Violin (2019, p. 46) narra que a noção de policentrismo é oriunda da obra “*The Logic of Liberty*” de Michael Polanyi (1951) e consiste numa “ordem formada por inúmeros atores autônomos, cuja interação provoca mudanças de comportamento recíprocas”, sendo que “cada agente constantemente ajusta seu comportamento às decisões dos demais” (VIOLIN, 2019, p. 46).

Mariela Puga (2014, p. 55-56) se manifesta no mesmo sentido:

Quando falamos de contencioso estrutural, nos referimos a processos ou contenciosos com fisionomia policêntrica. Ou seja, uma fisionomia semelhante a uma teia de aranha, ou a de uma ponte, na qual se entende que os interesses individuais estão subordinados a uma ideia mais geral de conflito. Esta contém ou sobrepõe-se a esses interesses, num circuito de interligações com outros interesses. Dessa forma, a decisão tomada em um conflito estrutural deve considerar o impacto sobre aqueles que não estão presentes no processo, mas que estão inescapavelmente ligados pela definição judicial do conflito. Assim, o caso estrutural e o caso policêntrico

serão tratados como conceitos indistintos, da mesma forma que o litígio estrutural e o litígio policêntrico.⁵³

Em síntese, nos problemas policêntricos, toda vez que se resolve um aspecto do problema surgem novas consequências; sempre que se muda uma variável, a mudança influencia as outras variáveis; assim, exige-se novas soluções e resoluções por diversas vezes. Daí porque se entende que, num Processo Estrutural, “a intervenção jurisdicional passaria a ser necessariamente continuada; o provimento não se encerraria de pronto, exigindo constantemente fiscalização e ajuste” (OSNA, 2021, p. 470). Com efeito, é o que Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim (2021, p. 214) chamam de “provimentos em cascata”. Ao contrário do que se tem no processo tradicional (no qual uma única sentença de mérito, em regra, é capaz de resolver o conflito), “os problemas estruturais envolvem situações em que é comum não se ter exata dimensão do problema quando do julgamento, por mais eficiente que tenha sido a instrução do feito”, na medida em que “muitas decorrências do problema fundamental só aparecerão futuramente, no momento da implementação da decisão, sendo impossível antecipar seus entraves e, portanto, dispor sobre eles” (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021, p. 214). Ressalta-se aqui, igualmente, a relação com o Estado de Coisas Inconstitucional e a necessidade de prorrogação da jurisdição durante a implementação da decisão, como ocorreu na *Sentencia T-025/2004*, já estudada.

Nesse contexto surge outra característica essencial do Processo Estrutural: a dialogicidade. Com efeito, somente é possível delimitar um caminho que conduza à solução do problema estrutural se houver diálogo entre todos os envolvidos (não apenas entre as partes do processo, mas com todos que são influenciados e podem influenciar o litígio estrutural – sociedade civil, Poder Público e especialistas técnicos). Porém, a dialogicidade não é necessária apenas neste primeiro momento, na prolação de uma sentença estruturante, mas também na sequência, nos “provimentos em cascata” que serão proferidos. Isso porque, para o juiz saber quais foram as

⁵³ No original: “[...] cuando hablamos de litigio estructural estamos siempre refiriendo a casos o litis con una fisonomía policéntrica. Es decir, una fisonomía parecida a la tela de una araña, o la de un puente, en la cual se entiende que los intereses individuales están subordinadas a una idea de conflicto más general. Esta última contiene o imbrica aquellos intereses, en un circuito de interconexiones con otros intereses. De tal forma, la decisión que se tome en un conflicto estructural deberá considerar el impacto sobre quienes no están presentes en el proceso, pero que se hallan ineludiblemente conectados por la definición judicial del conflicto. Así, el caso estructural y el caso policéntrico serán tratados como conceptos indistintos, del mismo modo que litigio (litis) estructural y litigio (litis) policéntrica.”

consequências concretas da sentença estruturante, a fim de identificar qual rumo as decisões subsequentes devem seguir, é indispensável que se escute aqueles que estão perto do problema e o vivenciam na prática.

Em outras palavras, Sérgio Cruz Arenhart (2015, p. 06-07) destaca a propensão do Processo Estrutural para buscar consensos e, conseqüentemente, a necessidade de maior abertura dialógica do Processo Estrutural, com maior participação da sociedade e com a “ampliação da latitude da cognição judicial, para o que Judiciário tenha contato com todo o problema, sob suas várias perspectivas”. Assim, o contraditório deve ser exercido ao longo de todos os provimentos (inicial e em cascata) e não apenas pelas partes, mas por todos os interessados (seja diretamente ou através de representantes adequados), motivo pelo qual instrumentos como *amicus curiae*⁵⁴ e audiências públicas⁵⁵ são fundamentais (SANTOS, 2021, 98-107). Em igual sentido, Marcus Aurélio de Freitas Barros (2021, p. 94-100) defende a importância de um amplo diálogo institucional para o correto mapeamento do conflito e do necessário exercício de um contraditório ampliado.

Isto posto, conclui-se que o Processo Estrutural consiste numa alternativa possível e promissora para a questão da judicialização dos direitos sociais. Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet (2021b, p. 634-635), ao tratar do processo estruturante como instrumento a favor do mínimo existencial, conclui que:

[...] ainda se está distante de construir um modelo sólido e operativo de efetivação dos direitos fundamentais, aqui com foco no direito ao mínimo existencial, o que se busca – ao invés de apostar em modelos de intervenção – é privilegiar fórmulas dialógicas [...] e que impliquem menor resistência por parte dos autores envolvidos, ao mesmo tempo assegurando inclusive maior legitimidade aos órgãos judiciários quando ao modo de decidir. Além disso, o manejo adequado das decisões judiciais do tipo estruturantes poderá então colaborar efetivamente para inibir uma litigância errática e individualizada, ademais de contribuir para uma cultura do diálogo e – o que segue sendo uma das principais carências – de respeito institucional,

⁵⁴ “O ‘amigo da corte’ é um terceiro, representativo de certo grupo, categoria ou interesse, cuja intervenção se faz por determinação judicial, a requerimento da parte de processo, ou por iniciativa do próprio terceiro. O objetivo da intervenção é o aperfeiçoamento da decisão, subsidiando o magistrado e o processo com argumentos e considerações mais profundas, para a adequada definição do litígio. [...] A admissão de *amicus curiae* no processo exige a aferição de representatividade adequada, ou seja, da efetiva verificação de que ele (pessoa natural ou jurídica) tem condições de representar certo grupo, categoria ou interesse e que o faz ao longo do processo” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016, p. 271).

⁵⁵ “Audiências públicas são instrumentos que permitem o diálogo entre a sociedade e os Poderes Públicos, possibilitando o debate e a apresentação das diversas posições e interesses. É prevista por diversas leis, tendo sido mencionada no Código de Processo Civil no julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e nos Recursos Extraordinários e Especiais Repetitivos (art. 983, §1º e 1.038, II)” (SANTOS, 2021, p. 101).

además dos efeitos da racionalização, organização do processo e da sua efetividade.

Feitas tais considerações acerca do significado e das principais características do Processo Estrutural, cabe analisar agora a origem do instituto. Como já aventado, a precursora ideia de se reconhecer judicialmente a inconstitucionalidade de uma falha estrutural é atribuída ao caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, ocorrido em 1954 nos Estados Unidos da América, que buscou combater o racismo estrutural no sistema de ensino norte-americano (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1954).

Para se compreender a complexidade e a importância do caso, é necessário tecer alguns breves comentários históricos acerca do racismo nos Estados Unidos.

“A guerra civil norte-americana (Guerra de Secessão) ocorrida entre 1861 e 1865 deixou clara a divisão dos EUA em norte e sul”, sendo que “os países do norte, mais desenvolvidos graças à indústria manufatureira, contrastavam com os países do sul, cuja economia dependia do regime de *plantations* e da escravidão” – desse modo, “apesar de economicamente complementares, os interesses políticos eram profundamente antagônicos” (PEREIRA; GÓES, 2022, p. 193). Com o fim da guerra, a abolição da escravatura foi confirmada através da promulgação da 13ª Emenda Constitucional⁵⁶ (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1865). Todavia, o contexto de racismo demorou para se alterar.

Neste contexto de racismo estrutural, dois casos paradigmáticos da Suprema Corte norte-americana merecem destaque. O primeiro é o caso *Dred Scott v. Sandford*, de 1857 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1856), no qual o escravo *Dred Scott* postulou a sua liberdade, porquanto a família que detinha sua propriedade havia se mudado para Wisconsin, estado do norte que havia abolido a escravidão em 1820. A Suprema Corte, contudo, não reconheceu a liberdade sob o argumento de que *Dred* “não poderia ser considerado um cidadão, e, portanto, não teria direito de acessar a SCOTUS [*Supreme Court Of The United States*]” (PEREIRA; GOÉS, 2022, p. 194). Marco Félix Jobim (2021, p. 89-97) destaca que este caso, apesar de apenas demonstrar uma mentalidade comum da época, é considerado como um “momento

⁵⁶ No original: “*Thirteenth Amendment. Section 1: Neither slavery nor involuntary servitude, except as a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any place subject to their jurisdiction. Section 2: Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation*” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1865).

negativo” na história da Suprema Corte norte-americana e define o contexto histórico da decisão como um período marcado fortemente por uma lógica racista e escravista.

Na sequência, destacam-se as *Jim Crow Laws*, que remontam ao ano de 1865 (após a 13ª Emenda) e consistem em “legislações locais que, apesar de não contradizerem a Constituição, criavam mecanismos de subjugação da população negra” (PEREIRA; GÓES, 2022, p. 196). Tratavam-se de normas que previam a segregação racial, através de instalações separadas para brancos e negros em locais públicos.

Diante desta realidade, a Suprema Corte julgou o segundo caso paradigmático: *Plessy v. Ferguson*, de 1896 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1896). Neste, decidiu-se pela ilegalidade da conduta do negro *Homer Plessy*, que havia deliberadamente ingressado em um vagão de trem específico para pessoas brancas. No fundo, a decisão da Suprema Corte demonstra o entendimento de que “escravizar é diferente de discriminar”; embora, como destaca Marco Félix Jobim (2021, p. 100), não se compreendesse à época que estava havendo uma discriminação (pela lógica de uma sociedade ainda com marcas da escravidão). “Tal decisão instituiu na Suprema Corte a doutrina dos “separados, mas iguais (*separate but equal*), a qual durou 58 anos” (PEREIRA; GÓES, 2022, p. 196-197), até que sobreveio o caso *Brown v. Board of Education of Topeka*.

Assim, na superação do racismo estrutural norte-americano, Jordão Violin (2019, p. 29) sustenta que é difícil apontar uma razão definitiva para o sucesso do *Civil Rights Movement*⁵⁷ norte-americano, quando todas as tentativas anteriores de promover igualdade racial haviam sido duramente reprimidas. Dentre os fatos históricos que contribuíram, destacam-se:

O desenvolvimento de uma consciência de classe, que levou à criação de importantes organizações civis, como a NAACP (*National Association for the Advancement of Colored People*); o despertar artístico e literário de uma cultura negra nos anos 1920 e 1930; a migração massiva da população negra para grandes centros urbanos do norte, que tornou Jim Crow um problema nacional e urbano, não mais confinado às áreas rurais do sul; o crash da bolsa em 1929, que devastou os Estados e praticamente os obrigou a ceder poder à União em troca de verbas; o surgimento de uma até então inédita classe-

⁵⁷ O *Civil Rights Movement* foi a campanha por direitos civis e de igualdade para a comunidade afro-americana nos Estados Unidos. Um dos líderes do movimento foi Martin Luther King, que inclusive ganhou o Prêmio Nobel da Paz de 1964 por combater o racismo através da resistência não-violenta. O movimento chamou a atenção mundial para a causa afro-americana e culminou na Lei de Direitos Civis de 1964 e na Lei dos Direitos ao Voto de 1965, as quais asseguraram o fim da segregação racial em espaços públicos (ainda que de propriedade privada) e o voto universal (independentemente de nível educacional ou condição social) (*HISTORY CHANNEL*, 2023).

média negra, capaz de consumir e de produzir ideias nos campos acadêmico, artístico e político; o fim da Segunda Guerra, que expôs o paradoxo de uma nação que se orgulhava de ter derrotado um regime baseado na supremacia racial, mas que replicava essa ideologia; e o início da Guerra Fria, quando os países do bloco comunista apresentaram a discriminação racial norte-americana como um subproduto do regime capitalista (VIOLIN, 2019, p. 29-30).

“Mas, de todos os fatores que antecederam o *Civil Rights Movement*, há pelo menos um cuja causalidade é objeto de amplo consenso”, na medida em que, “sem ele, o movimento pelos direitos civis provavelmente não teria acontecido naquele momento e com tamanha força”: trata-se da decisão proferida em 1954 pela Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Brown v. Board of Education of Topeka* (VIOLIN, 2019, p. 30).

Na oportunidade, a Suprema Corte dos Estados Unidos finalmente declarou a inconstitucionalidade da doutrina *separate but equal* e reprovou a segregação racial em escolas pelo país. Desse modo, reconheceu-se o dever de reforma para o surgimento de um sistema universal, único e integrado de ensino, que abrangesse simultaneamente brancos e negros (PAIXÃO, 2017, p. 38). O caso *Brown*, na realidade, foi a convergência de quatro processos⁵⁸ nos quais se contestava a segregação escolar e que haviam sido julgados improcedentes em seus estados de origem (Delaware, Kansas, Carolina do Sul e Virginia), tendo sido reunidos para julgamento conjunto na Suprema Corte (BROWN FOUNDATION, 1988). O nome “*Brown*” se refere a *Oliver Brown*, “um dos treze pais que ajuizaram uma ação coletiva contra a Secretaria de Educação de Topeka, Kansas, em favor de 20 crianças negras cujas matrículas em escolas brancas foram negadas” (VIOLIN, 2019, p. 30). Ao analisar a constitucionalidade do regime segregacionista, a Suprema Corte decidiu:

A segregação de crianças brancas e negras nas escolas públicas de um Estado exclusivamente com base na raça, de acordo com as leis estaduais que permitem ou exigem tal segregação, nega às crianças negras a igual proteção das leis garantidas pela Décima Quarta Emenda - mesmo que as instalações físicas e outros fatores "tangíveis" das escolas brancas e negras possam ser iguais (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1954).⁵⁹

⁵⁸ Com efeito: *Belton v. Gebhart*, de 1951, em Delaware; *Brown et. al. v. Board of Education of Topeka*, de 1954, no Kansas; *Briggs v. R.W. Elliott*, de 1951, na Carolina do Sul; *Bolling et. al. v. Melvine Sharp*, de 1951, em Columbia; e *Davis et. al. v. County School Board of Prince Edward County*, de 1951, na Virginia. Para mais informações, ver BROWN FOUNDATION (1988).

⁵⁹ No original: “*Segregation of white and Negro children in the public schools of a State solely on the basis of race, pursuant to state laws permitting or requiring such segregation, denies to Negro children the equal protection of the laws guaranteed by the Fourteenth Amendment - even though the physical facilities and other "tangible" factors of white and Negro schools may be equal.*”

Assim, o caso *Brown* “inaugurou um novo paradigma” e contribuiu para que, nos anos seguintes, a Suprema Corte declarasse a inconstitucionalidade da segregação racial também em campos de golfe⁶⁰, praias públicas⁶¹ e ônibus⁶², além de ter sido “um catalisador da luta pelos direitos civis”, com efeitos não só jurídicos, mas também fáticos (VIOLIN, 2019, p. 31).

Todavia, a decisão de 1954 não foi, sozinha, suficiente. Na medida em que a Suprema Corte não especificou o método ou o prazo para a dessegregação, muitos políticos e juristas norte-americanos resistiram à decisão, em um contramovimento de resistência conhecido como efeito *backlash*⁶³ (DANTAS, 2019, p. 35). Para Cass Sunstein (2007, p. 2), em tradução livre, o efeito *backlash* é uma “intensa e sustentada rejeição pública a uma decisão judicial, acompanhada de medidas agressivas para resistir a essa decisão e remover a sua força legal”.

Na tentativa de amenizar esta reação e de responder os questionamentos acerca de como implementar a decisão, a Suprema Corte proferiu uma nova decisão: *Brown II*, em 1955. Jordão Violin (2019, p. 32-33) explica:

Brown II é tão paradigmático quanto *Brown I*. Em razão da complexidade da tarefa de redesenhar os sistemas escolares locais, a Corte deixou a cargo das respectivas administrações a implementação de medidas para dessegregação escolar. E delegou aos juízos locais o acompanhamento da execução.

A Corte anteviu a complexidade da tarefa. Recomendou que a decisão fosse integralmente cumprida na data mais próxima possível, mas reconheceu a necessidade de um período de transição para remoção gradual e sistemática de obstáculos. Prevendo a recalitrância dos governos estaduais, a decisão autorizou os juízos de origem a considerar problemas relacionados à administração do sistema educacional. Encarregou os magistrados de primeiro grau de avaliar a adequação das condições físicas das escolas, do sistema de transporte escolar, da distribuição de pessoal e da definição geográfica de distritos escolares. E orientou esses juízos a utilizar medidas flexíveis, ajustáveis e aderentes às necessidades de cada caso para a criação de um sistema racialmente neutro.

Em vez de fixar um prazo para completa dessegregação, a Corte utilizou uma fórmula aberta, que se tornou famosa: a decisão deveria ser cumprida *with all deliberate speed*.

Essas escolhas procedimentais foram decisivas. Alguns autores atribuem tal delegação de poderes à relutância da Suprema Corte em “sujar as mãos” e erradicar por conta própria a segregação escolar. Outros acreditam que a Corte não tinha outra escolha para evitar a resistência massiva que a dessegregação imediata poderia levantar. O fato é que a descentralização

⁶⁰ *Holmes v. City of Atlanta* (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1955a).

⁶¹ *Mayor of Baltimore v. Dawson* (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1955b).

⁶² *Gayle v. Browder* (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1956).

⁶³ No original: “Let us define ‘public backlash’, in the context of constitutional law, in the following way: Intense and sustained public disapproval of a judicial ruling, accompanied by aggressive steps to resist that ruling and to remove its legal force.”

permitiu aos juízos de primeiro grau a adoção de medidas individualizadas para cada caso. A forma, a velocidade e os meios de imposição variaram de acordo com as peculiaridades locais.

Logo ficou claro que qualquer um poderia demandar em juízo a dessegregação da sua escola. A dispersão geográfica das instituições violadoras não seria mais uma barreira à efetividade da decisão. Tampouco a magnitude da tarefa seria um empecilho. Brown mostrou a possibilidade de se promover judicialmente a conformação de uma instituição de grande porte aos valores constitucionais. Ao longo dos 20 anos seguintes, tornaram-se comuns ações buscando a adequação de prisões e sistemas penitenciários, hospitais psiquiátricos e políticas de saúde mental, políticas de habitação e de contratação por instituições públicas.

Assim, “a Suprema Corte esteve à frente da opinião pública, ao superar a segregação racial em escolas públicas norte-americanas”, porquanto proferiu “uma decisão contra majoritária para a tutela de minorias estigmatizadas” (PAIXÃO, 2017, p. 39-40). Destaca-se que o caso Brown ensina os meios processuais que devem estar disponíveis para garantir a efetividade e a supremacia da Constituição nos seus direitos fundamentais, consistindo em verdadeira “*public law litigation* com ordens estruturais e flexibilidade prática”, para “transformar progressivamente as realidades violadoras de direitos de larga escala e que pudesse modificar as instituições vigentes, desempenhando até mesmo um papel de vanguarda iluminista” (PAIXÃO, 2017, p. 41-42).

A mesma ideia de combate a falhas estruturais pode ser identificada recorrentemente em outros países do Sul Global. A propósito, apesar da teorização sobre problemas estruturais ter começado nos Estados Unidos da América, sua aplicação se espalhou para países da América Latina, África e Ásia. Para entender o fenômeno, é preciso primeiro atentar para o fato de que o constitucionalismo no Sul Global apresenta diferenças marcantes em comparação ao Norte Global (MÖLLER; MARCO, 2022, p. 44-52). Tais distinções necessitam ser evidenciadas, sob pena de se cometer verdadeiro erro de interpretação (o correspondente geográfico e cultural para um anacronismo).

Com efeito, ao contrário dos países do Norte, no Sul Global há grande presença de desigualdades sociais, o que confere importante relevo para os direitos sociais (associados diretamente à redução da pobreza e à promoção da igualdade real). Nesse sentido, importa reconhecer que “o constitucionalismo social é uma conquista recente e ainda pouco efetivada em países do Sul Global”, sendo que “há uma ampla discussão sobre formas de efetivação dos direitos fundamentais, uma vez que há uma resistência ideológica e política dos Poderes Executivo e Legislativo em efetivar

precisamente direitos sociais (em razão da grande carência material da população)” (MÖLLER; MARCO, 2022, p. 46). Assim, no Sul, o Judiciário ganha centralidade como canal de efetivação dos direitos sociais.

Outra distinção que deve ser considerada é o teor aspiracional das constituições do Sul Global (característica presente principalmente na América Latina, como no Brasil, por exemplo), que releva um certo inconformismo com o presente e uma vontade de mudança social. Já nos Estados Unidos e demais países de tradição anglo-saxônica, as constituições tendem a ser mais protetivas, isto é, dedicam-se mais a proteger direitos já conquistados, a manter a realidade que já existe no presente. Tal circunstância também está evidente no fato de o Norte Global possuir democracias mais sólidas e longas, enquanto que o Sul Global vivencia democracias mais recentes. Ainda, as tradições jurídicas da *common law* e da *civil law*⁶⁴ fazem com que as estruturas processuais sejam diversas no redor do globo: mais flexíveis e tendentes a acordos processuais no Norte Global; enquanto mais rígidas no Sul (MÖLLER; MARCO, 2022, p. 51).

Feitas tais ponderações, cabe citar alguns casos emblemáticos que envolveram litígios estruturais no Sul Global.

De início, considerando o contexto histórico e social da África do Sul, que ainda lidava com as consequências do *apartheid*, o caso *Grootboom*, de 1998 buscou corrigir condições degradantes de moradia (MÖLLER; MARCO, 2022, p. 58), tendo sido o precursor dos Processos Estruturais no país.

Posteriormente, houve o caso conhecido como *Olivia Road*: entre os anos de 2002 a 2006 foi comum a realização de despejos em massa nas periferias da cidade de Joanesburgo, a fim de efetivar programas de revitalização urbana. Nesse contexto, buscou-se autorização judicial para o despejo de mais de 400 pessoas residentes em prédios que seriam reestruturados. Após intenso debate judicial em diversas instâncias, a Corte Constitucional da África do Sul, em 30 de agosto de 2007, determinou a realização de um *meaningful engagement* (compromisso significativo)

⁶⁴ O *common law*, também conhecido como direito da jurisprudência, é um sistema jurídico adotado predominantemente em países de língua inglesa, de tradição anglo-americana, no qual as decisões judiciais são as fontes imediatas do Direito. Assim, as regras e a aplicação da lei decorrem das decisões que surgem caso a caso, a partir das situações que são levadas ao Poder Judiciário. Já o *civil law*, oriundo da tradição jurídica romana-germânica, pode ser entendido como o modelo de justiça em que a aplicação das normas se dá pela interpretação da lei escrita. Em outras palavras, o *civil law* é caracterizado pelo positivismo (elaboração de normas jurídicas em um processo legislativo, o qual objetiva regular a conduta da sociedade e orientar os aplicadores do Direito) (REALE, 2002, p. 141-142).

entre as partes envolvidas no litígio, sendo que, após meses de diálogo, chegou-se num acordo parcial. “O governo municipal concordou em não realizar o despejo e implementar medidas que melhorassem os prédios e a vida dos seus moradores, como limpeza da área residencial, acesso à água e ao saneamento básico”, bem como “em reformar vários outros prédios localizados na periferia da cidade, fornecendo serviços públicos essenciais para os moradores da região, além de limitar quaisquer taxas de aluguel a 25% da renda mensal dos ocupantes”; por fim, houve a concordância em “continuar com o diálogo em longo prazo, buscando soluções para os problemas de moradia” (SERAFIM; FRANÇA; NÓBREGA, 2021, p. 157-158).

Conforme David Bilchitz (2013, p. 90), a doutrina do *meaningful engagement* sugere que, ao gerenciar interesses vulneráveis, os tribunais podem exercer um papel significativo sem necessariamente ordenar a realização de um resultado específico. Com efeito, as próprias partes devem buscar soluções consensuais para o litígio e, assim, engajarem-se num compromisso significativo. Por conseguinte, cabe ao tribunal apenas estimular as partes ao diálogo e a uma solução construída, bem como acompanhar e fiscalizar a execução dessa solução.

Já na Índia, o principal litígio estrutural enfrentado pela Corte Constitucional indiana ficou conhecido por *PUCL (People’s Union for Civil Liberties) v. Índia*, de 2001, em que se buscou combater à fome e à desnutrição que assolava o país (ARAUJO JUNIOR, 2022, p. 478).

No Peru, pode-se citar o caso *Lambayeque v. Arellano Serquén*, de 2003, sobre a necessidade de transcender o alcance *inter partes* das sentenças em processos constitucionais e sobre o direito fundamental de acesso à informação (JOBIM; STEFFENS, 2022, p. 535-537).

Na Argentina, aponta-se o caso *Verbitsky*, de 2011, sobre a população carcerária da província de Buenos Aires, usualmente detida em estabelecimentos policiais superlotados e submetidos a péssimas condições de higiene, alimentação e assistência médica (PORFIRO, 2022, p. 224).

Também na Argentina, merece especial destaque (porquanto relacionada ao objeto da presente pesquisa) o caso *Mendoza*. Trata-se de litígio estrutural sobre a poluição da Bacia Hidrográfica *Matanza-Riachuelo*, no qual se objetivou a reparação de danos ambientais coletivos, a criação de um fundo público para a reparação de

danos individuais homogêneos⁶⁵, a retomada do plano de gestão ambiental pelo Poder Público e a implementação de medidas urgentes para restabelecer a saúde da população ribeirinha (FRANÇA, 2022a, p. 201-210). Assim, “a Suprema Corte argentina reteve a jurisdição sobre o caso e determinou inúmeras medidas judiciais para combater os níveis alarmantes de poluição no local”, tais quais audiências públicas, a elaboração de um plano de reorganização (a ser efetivado pelo governo) e a cobrança de relatórios mensais acerca do cumprimento da decisão (PORFIRO, 2022, p. 227). Destaca-se, assim, que a atuação da corte foi ampla e dialógica, na medida em que durante todo o processo (de 2006 a 2021), houve “interação da jurisdição constitucional com os demais poderes, com a sociedade, e com organizações não governamentais” (BEÇAK; MARIANO FILHO, 2022, p. 251). Ainda, outro ponto merece destaque: ao longo do processo, foram proferidas 53 decisões – “a atuação passa por decisões de imposição, de diagnóstico, de abdicação da competência e transferência da competência e outras questões processuais e de mérito, demonstrando não se tratar de controle de constitucionalidade típico” (BEÇAK; MARIANO FILHO, 2022, p. 251).

Percebe-se, pois, que a violação de direitos fundamentais (notadamente um estado de coisas diferente daquele constitucionalmente previsto) é o ponto em comum de todos esses exemplos. Tratam-se de casos que, de modo muito semelhante, revelaram situações de falhas estruturais e demandaram medidas reestruturantes do Poder Público para serem resolvidos.

Especificamente no que tange a falhas estruturais que ferem o direito fundamental ao meio ambiente, as técnicas do Processo Estrutural podem ser tranquilamente utilizadas. Destaca-se que o que importa no caso concreto, para que a tutela jurisdicional possa acontecer via Processo Estrutural, são as peculiaridades

⁶⁵ “O Código de Defesa do Consumidor conceitua laconicamente os direitos individuais homogêneos como aqueles decorrentes de origem comum; ou seja, os direitos nascidos em consequência da própria lesão, em que a relação jurídica entre as partes é *post factum* (fato lesivo). [...] Ou seja, o que têm em comum esses direitos é a procedência, a gênese na conduta comissiva ou omissiva da parte contrária, questões de direito ou de fato que lhes conferem características de homogeneidade, revelando, nesse sentir, prevalência de questões comuns e superioridade na tutela coletiva.” (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2020, p. 99). Como exemplo de direito individual homogêneo violado a partir de lesões ambientais, pode-se pensar no caso de pescadores que, uma vez poluído um rio, veem-se privados da sua principal fonte de renda; ou, igualmente, nas lesões à saúde de indivíduos determinados que foram submetidos às mazelas da poluição. Em ambos os casos, apesar do fato de os direitos violados poderem ser identificados sob o prisma individual, a utilização de uma tutela coletiva incrementa as possibilidades de reparação de todos (no caso *Mendoza*, através do citado fundo para reparação dos sujeitos individualmente lesados).

do caso concreto – que evidenciam a inadequação do esquema processual tradicional. Nesse contexto é que se entende que o Processo Estrutural pode consistir em um instrumento primoroso diante de um cenário de Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental, cuja contenção envolve o inerente reconhecimento da dimensão ecológica da dignidade humana e do princípio da solidariedade intergeracional.

Como salientam Márcia Bertoldi e Vivian Schönhofen (2022, p. 27), “o Processo Estrutural permite que o princípio da solidariedade seja apresentado com destaque no âmbito judicial, a fim de efetivamente ser reconhecido pelos tribunais e contribuir para a preservação do meio ambiente para as futuras gerações”. Ainda, igualmente pelo Processo Estrutural, infere-se que “é possível que a solidariedade com o futuro, aliada à ideia de prevenção e precaução de riscos concretos ou abstratos, enseje medidas judiciais hábeis a combater a preocupação com danos ambientais futuros”, identificados como “aqueles oriundos de atividades com grande probabilidade de causarem lesões futuras ao meio ambiente” (BERTOLDI; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 27).

No mesmo sentido, ao proferir o seu voto na já citada ADPF 760, a ministra Cármen Lúcia expressamente advogou pela adequação das medidas estruturantes que sejam voltadas para a contenção de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental. Em suas próprias palavras:

Em matéria ambiental, deve-se adotar como **princípio determinante e obrigatório para a formulação das políticas públicas** o que se comprovar necessário para **anteciparem-se aos riscos de danos** que possam ser causados ao meio ambiente, prevenindo-se os riscos que sejam previsíveis e estancar a destruição do meio ambiente.

As **diversas falhas estruturais nas políticas ambientais** de controle ao desmatamento da Amazônia, de garantia de respeito aos povos indígenas, à ausência de fiscalização eficiente, à inexecução dos orçamentos garantidores da adoção das providências necessárias à garantia da eficiente proteção do meio ambiente, pormenorizadas ao longo dessa exposição, **demonstram a inércia e a recalcitrância administrativa e vislumbre de falta de vontade política em cumprir fielmente a Constituição ambiental**, com a persistente ausência de empenho administrativo das autoridades públicas em modificar a situação comprovada de gravames ecológicos com efeitos postergados em intensidade e atingindo gerações futuras. O **descumprimento aos deveres constitucionais sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos tratados internacionais assinados pelo Brasil tisna de inválido o estado de coisas na matéria ambiental**.

Pela alta relevância constitucional e internacional da defesa dos biomas e das respectivas populações indígenas e observada, com maior relevo, a atual quadra em que indicadores oficiais apontam aumento recorde de incêndios na vegetação amazônica, de guinada negativa do clima, de aumento de desmatamento e de grilagem de terras, de violência contra os indígenas e

tentativa de afastá-los de sua terra e despojá-lo de sua cultura, a ausência de fiscalização eficaz, impõe-se ao Judiciário o dever de prestar a jurisdição constitucional ambiental, assegurando a efetividade das normas constitucionais de proteção ao meio ambiente (em especial os arts. 225 e inc. VI do art. 170 da Constituição da República).

[...]

As políticas públicas ambientais atualmente adotadas revelam-se insuficientes e ineficientes, portanto, constitucionalmente inválidas, para atender o comando constitucional de preservação do meio ambiente e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pela extrema gravidade e urgência que a questão representa.

Pelos fundamentos apontados neste voto, considerando-se a insuficiência das justificativas apresentadas pelos órgãos responsáveis para fazer frente às alegações dos arguentes e aos crescentes níveis de desmatamento da Amazônia, **reconheço o estado de coisas inconstitucional** (BRASIL, 2022, p 152-155). – *Grifei.*

Dessa forma, podemos concluir que o Processo Estrutural pode ser utilizado para a contenção de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental. Com efeito, na medida em que o objetivo das reformas estruturais não é a simples resolução de casos particulares (mesmo que emblemáticos), mas sim a alteração das condições da vida social e do papel que as instituições desempenham na determinação dessas condições (FISS, 2021), “o que se busca nas medidas estruturantes não é a reparação dos efeitos particularizados provocados pelos danos ambientais de larga escala, mas sim a viabilidade de uma condição organizacional que proteja os valores constitucionais e perpetue a proteção do meio ambiente” (MAFFINI, 2022, p. 74). Nesse sentido é que se torna notória a possibilidade de utilização do Processo Estrutural, por todas as suas peculiaridades, para a defesa do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

3.3 O Processo Estrutural como via adequada à concretização de diálogos institucionais

Uma das maiores críticas destinadas à judicialização dos direitos fundamentais (e, em especial, à declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional e ao Processo Estrutural) diz respeito à postura “ativista” que o Poder Judiciário supostamente adota nestes casos, notadamente quando as suas decisões tratam de temas inerentes às atribuições dos demais Poderes. Como exemplo, Jordão Violin (2019, p. 33-34) cita o próprio caso *Brown v. Board of Education of Topeka*:

Se Brown I é paradigmático por seu conteúdo, Brown II o é pela forma. Pela primeira vez, o Judiciário assumiu o papel de agente de transformação

social. Afastando-se de sua tradicional função restrita a declarar direitos, a **Corte incumbiu se da tarefa de implementá-los**. Mais que isso, a efetivação de Brown I necessariamente **colocaria o Judiciário Federal em conflito com Legislativo e Executivo** estaduais. Promover a dessegregação das escolas exigiria nada menos que criar um novo sistema de matrículas para estudantes; estabelecer novos critérios para a construção de escolas; rearranjar a distribuição de professores; revisar as rotas de ônibus escolares; redistribuir as verbas destinadas às escolas; redefinir o calendário de competições esportivas estudantis; desenvolver um novo sistema de monitoramento do desempenho dos estudantes; dentre outras **atividades tradicionalmente atribuídas aos poderes eleitos**. – *Grifei*.

Assim, é possível interpretar que quando o Judiciário decide questões estruturais, passa a atuar como verdadeiro agente político, na medida em que “decide sobre a projeção e execução de políticas públicas, censura a agenda do governo, aponta omissões e falhas institucionais, define os parâmetros das políticas públicas, interfere na alocação do orçamento público”, entre outros (APOLINÁRIO; FLOOR, 2022, p. 66). Em suma, estaria “maculando a competência dos poderes Legislativo e Executivo, cujos mandatários são eleitos diretamente pelo povo e sujeitos a controle político e social periódicos” (APOLINÁRIO; FLOOR, 2022, p. 66), de modo a configurar um verdadeiro ativismo judicial.

Jordão Violin (2022, p. 247) ensina que o termo “ativismo judicial” foi cunhado por Arthur Schlesinger Jr. em 1947, para determinar as oportunidades em que o Judiciário se considera “um instrumento para atingir resultados sociais desejados”, conforme o seu próprio conceito de “bem social”. Em oposição, há a noção de “autorrestrrição judicial”, que defende “a expansão das matérias reservadas ao legislativo”, ainda que isso signifique “validar conclusões que os juízes pessoalmente condenam”.

Apesar de Schlesinger ter criado o termo “ativismo” de forma neutra, com intuito meramente classificatório, a expressão ganhou significado diverso ao longo do tempo. Em tom pejorativo, a noção de ativismo passou a designar qualquer decisão progressista do Judiciário ou, ainda, qualquer decisão que tente frear eventuais exageros dos Poderes Legislativo e Executivo. “A despeito da polissemia do termo, todas as concepções de ativismo judicial parecem dizer respeito a uma predisposição do julgador em concretizar normas principiológicas a partir de seus próprios valores pessoais” (VIOLIN, 2022, p. 250).

Na busca pelas raízes do fenômeno, Luiz Guilherme Marinoni (2021, p. 39) afirma que “é indiscutível que a identificação de direitos fundamentais nas Constituições tem o objetivo de colocá-los em um nível mais elevado que as decisões

do legislador, objetivando garantir o seu primado sobre a lei.” Todavia, “o problema é que o texto constitucional, para expressar os direitos, quase sempre é obrigado a se servir de conceitos indeterminados ou de expressões linguísticas incapazes de precisar seus conteúdos.” Como exemplo, é perfeitamente possível que duas pessoas discordem sobre as medidas primordiais para garantir um “meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado”, sem que nenhuma esteja propriamente errada ou de má fé. Há perspectivas diferentes que podem ser consideradas para o alcance do mesmo objetivo.

Assim, para Marinoni (2021, p. 40), a única verdade “é que submeter o povo àquilo que o Judiciário afirma que a Constituição diz certamente não é o mesmo que interpretar a Constituição.” O autor cita, e critica, um emblemático voto do Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, no qual replicou o famoso discurso de Rui Barbosa. *In verbis*:

Em todas as organizações políticas ou judiciais há sempre uma autoridade extrema para errar em último lugar [...]. O Supremo Tribunal Federal, Senhores, não sendo infalível, pode errar, mas a alguém deve ficar o direito de errar por último, de decidir por último, de dizer alguma coisa que deve ser considerada como erro ou como verdade (BRASIL, 2007a).

A crítica de Marinoni (2021, p. 44) centra-se na premissa de que “não há, na Constituição, nada que expresse que o Judiciário tem o ‘monopólio da última palavra’ sobre interpretação constitucional, nem, muito menos, que a interpretação constitucional tenha a mesma força da Constituição para efeito de controle da legitimidade da lei”. Assim, “quando os desacordos a respeito da interpretação da Constituição são intensos na comunidade, no Parlamento e entre os próprios Juízes,” a prevalência da Constituição sobre a lei não significa impor, automaticamente, a conclusão de que o Judiciário é o único titular da interpretação constitucional – “a menos que se pretenda, mediante a manipulação retórica do conceito de ‘supremacia da Constituição’, atribuir-lhe o efeito de supremacia judicial sobre o povo e as demais instituições públicas” (MARINONI, 2021, p. 44).

Miguel Gualano de Godoy (2017, p. 113) igualmente aduz:

A interpretação da Constituição não pode ser objeto exclusivo do Poder Judiciário e tampouco a ele cabe a última palavra sobre o significado da Constituição. O conteúdo, os alcances e limites dos direitos fundamentais, da própria Constituição, são definidos e redefinidos todos os dias por diversos atores, pelos representantes do povo que interpretam e aplicam a Constituição ao elaborar leis e políticas públicas que irão dar concretude às previsões constitucionais; pelo Poder Judiciário que ao emitir suas decisões

também exibe a sua compreensão sobre o significado da Constituição e suas normas; pelo povo, pelos movimentos sociais e demais instituições.

A consequência da judicialização das disposições constitucionais, à luz da atribuição de uma “última palavra” ao Judiciário, é o surgimento de “um novo padrão de relacionamento entre os Poderes do Estado, em que o Poder Judiciário frequentemente elabora o direito em razão do esvaziamento progressivo da supremacia legislativa”, gerando “a transposição de poder do Legislativo para o Judiciário” (PAIXÃO, 2017, p. 23). Todavia, Luís Roberto Barroso (2008, p. 3-4) explica a diferença entre a simples judicialização e um verdadeiro ativismo judicial:

A judicialização e o ativismo judicial são primos. [...] A **judicialização**, no contexto brasileiro, **é um fato**, uma circunstância que **decorre do modelo constitucional que se adotou**, e não um exercício deliberado de vontade política. [...] O **Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer**, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o **ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance**. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. A idéia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes – *Grifei*.

Portanto, é preciso conciliar o Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição, segundo o qual se infere o dever do Poder Judiciário de decidir todas as demandas que lhe forem apresentadas,⁶⁶ e a necessidade de se evitar um ativismo judicial reprovável, que usurpe as atribuições dos demais Poderes. A propósito, um caminho que se vislumbra é justamente através dos chamados “diálogos institucionais”.

Luiz Guilherme Marinoni (2021, p. 46) afirma que “a atribuição de significado à Constituição deve contar com a participação da vontade do povo e dos seus representantes”, de modo que “a interpretação constitucional deve se submeter à participação popular e ao diálogo institucional”. Alexandre Vitorino Silva (2020, p. 243), por seu turno, entende que “no cenário patológico em que a política não fornece os

⁶⁶ O Princípio da Inafastabilidade da Constituição está previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição e no artigo 3º do Código de Processo Civil, os quais trazem basicamente a mesma previsão: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988; 2015a). Desse modo, o artigo 140 do Código de Processo Civil prevê: “o juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico” (BRASIL, 2015a). Daí porque se diz que a “jurisdição é inafastável”: uma vez proposta a lide, o juiz deve decidir e a parte tem direito de acesso à justiça, no sentido de acesso a um provimento jurisdicional.

meios necessários para que ocorra o desbloqueio institucional” é necessário um “diálogo institucional reformista entre o Judiciário, de um lado, e o Legislativo e o Executivo, de outro”.

Ressalta-se que este diálogo possui a capacidade de ser efetivo apenas no contexto de soluções jurisdicionais negociadas, cooperativas, com baixas cargas coativas e sem a estrutura adversarial do direito processual típico (SILVA A., 2020, p. 242). Nesse sentido, intui-se que o Processo Estrutural, ao contrário de contribuir para um ativismo judicial, pode representar precisamente o oposto: uma alternativa possível e promissora para a promoção de diálogos institucionais.

A ideia de diálogos institucionais surge como uma alternativa às teorias convencionais que buscam responder “quem deve decidir?” de modo rígido, atribuindo o poder de dar a “última palavra” ao Judiciário ou ao Legislativo, isoladamente. “O grande defeito dessas teorias é que elas acreditam que o circuito decisório é estanque, terminativo, que possui um ponto final dotado de autoridade representado por uma decisão soberana” (APOLINÁRIO; ALMEIDA, 2020, p. 67). Nesse contexto, “quando este ponto final é alcançado, simplesmente a deliberação sobre tal questão é cessada, obrigando a sociedade a aceitar a autoridade da decisão mesmo que não tenha se estabelecido um consenso mínimo entre os cidadãos” (APOLINÁRIO; ALMEIDA, 2020, p. 67).

“É contra esse caráter definitivo da última palavra que se insurgem os pensadores defensores da teoria do diálogo institucional, considerando que no âmbito de uma democracia a ‘última palavra’ deverá ser sempre provisória” (SILVA; SILVA, 2022, p. 95). Com efeito, as teorias dos diálogos institucionais não têm o objetivo de responder “quem deve decidir?”, mas sim “como e por que deve decidir?”, de modo que “a ausência de uma instituição predefinida com a ‘última palavra’ pode gerar uma elevação da capacidade epistêmica da própria democracia” (APOLINÁRIO; ALMEIDA, 2020, p. 59). Desse modo, “a promessa do constitucionalismo baseado no diálogo é fomentar uma democracia mais participativa, autoconsciente e crítica, o que é relegado nos sistemas de supremacia judicial ou legislativa sob a justificativa de tornar o convívio em sociedade mais seguro e previsível” (APOLINÁRIO; ALMEIDA, 2020, p. 59).

Necessário entender que neste modelo dialógico de jurisdição constitucional, a função do Poder Judiciário é a de “incentivar o diálogo entre as instituições democráticas e a própria sociedade civil”, para que “a decisão final a ser tomada

acerca do sentido da Constituição seja o reflexo de uma deliberação ampla que contou com a participação do povo” (ALMEIDA, 2022, p. 122). Dessa forma, entende-se que “a resposta alcançada nesse processo decisório esteja mais alinhada aos valores consagrados pela sociedade civil naquele momento” (ALMEIDA, 2022, p. 122).

Ocorre que nos modelos tradicionais de separação de poderes, a ausência de diálogo entre as instituições é marcante. Conforme ensina Roberto Gargarella (2014, p. 119-158), tanto a lógica da separação estrita dos poderes, quanto a de *checks and balances*⁶⁷ não favorecem a cooperação política e o diálogo, na medida em que promovem o confronto entre os Poderes.⁶⁸ Assim, Judiciário, Legislativo e Executivo seguem em desacordo e buscando pela própria supremacia, em detrimento de melhores escolhas para a concretização da democracia material.

Já no modelo dos diálogos institucionais, a relação entre os Poderes é de maior equilíbrio, na busca por ampliação da democracia e dos direitos fundamentais, através de uma espécie de “última palavra provisória”. Sem pretender esgotar o assunto, para compreender as teorias dos diálogos institucionais é importante estudar os ensinamentos de Alexander Bickel (1986) e Barry Friedman (1993), “autores que colaboraram significativamente para a inserção da ideia de diálogo no constitucionalismo norte-americano” (APOLINÁRIO; ALMEIDA, 2020, p. 67).

Alexander Bickel (1986) desenvolveu a sua teoria na década de 1960, período marcado pela repercussão do caso *Brown v. Board of Education of Topeka* e no qual a Suprema Corte norte-americana seguiu assumindo um papel mais “ativista”, de protagonismo na condução de transformações sociais (BICKEL, 1986, p. 245). Entende-se que Bickel inovou ao reconhecer as virtudes políticas da Suprema Corte e ao tentar compatibilizá-las com o controle de constitucionalidade (GODOY, 2017, p. 114). Contudo, Bickel entendia que a tal influência política deveria ocorrer através de

⁶⁷ A separação estrita de poderes prega a necessidade de se dividir as três funções estatais (legislativa, administrativa e jurisdicional) de modo rígido, para atribuí-las a Poderes reciprocamente autônomos, que as exerceriam com exclusividade (APOLINÁRIO; ALMEIDA, 2020, p. 59). Já o modelo de freios e contrapesos ganhou notoriedade no constitucionalismo norte-americano (especialmente por ter sido amplamente defendido por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay) e consiste na utilização de mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, a fim de criar um sistema institucional que freie os excessos dos grupos majoritários e evite a opressão das majorias sobre as minorias (APOLINÁRIO; ALMEIDA, 2020, p. 63).

⁶⁸ No original: “*El sistema de frenos y contrapesos creado en el siglo XVIII, en cualquiera de sus versiones principales (ya sea e la más “pura” de los Estados Unidos o en la “desbalanceada” de América Latina) fue poco favorable a la cooperación política y el diálogo. Es más, lejos de alentar a cooperación, buscaba contener la confrontación; antes que promover el diálogo, procuraba canalizar la agresión y en lugar de favorecer la ayuda y el aprendizaje mutuos, trataba de impedir la destrucción entre unos y otros*” (GARGARELLA, 2014, p. 136-137).

suas “virtudes passivas” e da prudência, de modo que os juízes deveriam “não decidir” quando estivessem diante de questões sensíveis para a deliberação política e para o debate na sociedade (VICTOR, 2015, p. 100-113).

Assim, Bickel (1986, p. 111-243) entende que o Judiciário pode, em vez de decidir definitivamente sobre uma determinada questão, transferir a solução desta para um momento futuro. “O incentivo ao diálogo na teoria de Bickel está exatamente nesse tempo de espera que a Corte pode proporcionar ao avaliar a dimensão de conveniência e oportunidade e, ao final, decidir por ‘não decidir’” (APOLINÁRIO; ALMEIDA, 2020, p. 68). Luiz Guilherme Marinoni (2021, p. 193) afirma:

A doutrina da *passive virtues* é preocupada com a administração do tempo da decisão, partindo da premissa de que isso é indispensável para que a Corte possa dialogar com a sociedade e com as instituições políticas em proveito do encontro de uma solução aceitável em face dos princípios. Não obstante esse seja o aspecto mais relevante da doutrina de Bickel, ela também se preocupa em evitar o desgaste decorrente da reação da sociedade às decisões da Corte.

Entende-se que “a espera permite que processos deliberativos sejam estimulados na sociedade para que, de fato, se identifique os valores perseguidos pela comunidade naquele caso, evitando que a Corte profira uma decisão precipitada e em dissonância com a opinião pública” (APOLINÁRIO; ALMEIDA, 2020, p. 68-69). Bickel (1986, p. 187-188) afirma que, dessa forma, o Judiciário assume uma missão educativa, como um “professor da cidadania” (*teacher of the citizenry*⁶⁹), porquanto estimula o debate entre todos os Poderes e a sociedade civil.

Dessa forma, o Judiciário evita mudanças bruscas que não foram suficientemente debatidas pela sociedade, as quais inclusive poderiam gerar um descrédito em relação à própria Corte, na medida em que correm o risco de não serem vistas como legítimas pela população e, assim, não serem cumpridas. A propósito, trata-se do já citado efeito *backlash*. Para Luiz Guilherme Marinoni (2021, p. 179):

Uma Corte que não vê a necessidade de dialogar com a população e com as demais instituições obviamente não tem motivo para olhar para o *backlash* como algo que lhe é importante. O *backlash*, para uma Corte indiferente ao diálogo e à participação popular, tem importância apenas quando assume feição de algo que pode ser prejudicial, ou seja, *negativo*. Entretanto, uma Corte que considera a importância da discussão popular e do diálogo vê o

⁶⁹ No original: “Even when it is ultimately constrained to yield to necessity, however – to yield, this is to say, o the judgment of the political institutions – the Court can exert immense influence. It may be unable to wield its ultimate power as an organ of government charged with translating principle into positive law; but it need not abandon its concomitant role of ‘teacher of the citizenry’” (BICKEL, 1986, p. 187-188).

backlash de modo diametralmente oposto. A reação popular, nesse caso, realmente faz parte do próprio processo de deliberação acerca da adequada interpretação constitucional.

Ante à necessidade de considerar todo o contexto político e social, Conrado Hübner Mendes (2008, p. 109) entende que o Judiciário deve, além de perguntar “é constitucional?”, também questionar “é o momento certo de decidir?” ou “há razões para esperar?”. Assim, cabe à “Corte, além de aferir a constitucionalidade, identificar o momento maduro e oportuno para efetivar mudanças impactantes na sociedade” (APOLINÁRIO; ALMEIDA, 2020, p. 70).

De forma muito semelhante, Barry Friedman (1993) trabalha com a ideia de que, numa democracia, a “última palavra” deve ser sempre provisória, a fim de que haja interação constante entre os Poderes e a sociedade. Friedman (1993) apresenta três premissas. A primeira é que o “sistema de governo não representa a maioria, mas permite escutar e integrar vozes de diferentes grupos”. A segunda é que “o texto constitucional é flexível e comporta diferentes interpretações”. E por fim, que “o processo de interpretação não é estático, é dinâmico e, por consequência, autoriza uma interpretação diferente a cada momento”. (APOLINÁRIO; ALMEIDA, 2020, p. 70-71). Dessa forma, a reunião dessas três premissas evidencia a provisoriedade da “última palavra” e a necessidade de interação constante das instituições. Nas palavras de Friedman (1993, p. 668-669), em tradução livre:

O papel dos tribunais no diálogo sobre o significado da Constituição é altamente interativo. Os tribunais atuam como intermediários no diálogo, sintetizando os pontos de vista da sociedade e, em seguida, oferecendo a síntese à sociedade para posterior discussão. Os tribunais e a sociedade atuam como parceiros num jogo de tênis, sempre jogando a bola de volta.⁷⁰

Isso posto, Conrado Hübner Mendes (2008, p. 135) conclui que “enquanto houver desacordo, a deliberação política continuará a ocorrer, com grupos se mobilizando para contestar a decisão”. Como consequência deste conflito e do fato de o texto da Constituição ser “aberto e flexível, interpretações são contingentes e sujeitas a mudanças constantes”, pelo que “não serão aceitas como corretas para sempre”. Deve haver, pois, “um contínuo percurso de atribuição de novos

⁷⁰ No original: “*The courts’ role in the dialogue over the meaning of the Constitution is highly interactive. Courts act as go-betweens in the dialogue, synthesizing the views of society and then offering the synthesis to society for further discussion. Courts serve as society’s tennis partner, always volleying the ball back.*”

significados”, “um processo de idas e vindas, em que a corte devolve o tema para a sociedade e para os outros poderes, e vice-versa”.

Como exemplo de um país que implementou as teorias dos diálogos institucionais à sua jurisdição constitucional, pode-se citar o caso do Canadá. Com efeito, em 1982 o país promulgou a “Carta de Direitos e Liberdades” (*Charter of Rights and Freedoms*), na qual foi estabelecida uma nova forma de revisão judicial, denominada de “revisão judicial dialógica” (VICTOR, 2015, p. 188-190). Antes desse diploma normativo, “a realidade canadense baseava-se na Declaração Legislativa de Direitos (*Statutory Bill of Rights*) de 1960, documento sem status constitucional e considerado de baixa eficácia na proteção dos direitos dos cidadãos” (SILVA; SILVA, 2022, p. 100). Assim, “a adoção do modelo de Carta constitucional trouxe para o sistema canadense a discussão quanto ao papel do Poder Judiciário em um sistema arraigado pela soberania parlamentar” (LOPES, 2020, p. 83).

O modelo de revisão judicial criado pela Carta de Direitos e Liberdades canadense incentiva a interação entre os Tribunais e o Parlamento, “com o objetivo de que as decisões sejam o produto da atuação conjunta das duas instituições, e não uma imposição unilateral como ocorre nos sistemas de supremacia da Corte ou do Parlamento” (SILVA; SILVA, 2022, p. 100). Como ensina Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015, p. 190-191), “esse diálogo foi inserido por meio da cláusula *não obstante* (*notwithstanding clause* ou *override clause*)”, a qual “permite a superação legislativa da decisão da Suprema Corte do Canadá por meio da reedição da lei declarada inconstitucional”.

Além da experiência canadense, também é razoável pensar em outras formas de implementação dos diálogos institucionais. Porquanto relativa à presente pesquisa, destaca-se o Processo Estrutural como uma via possível e adequada ao fomento do diálogo entre as instituições. Isso porque, se há algum ativismo que possa ser identificado no Processo Estrutural, este ativismo é dialógico, eis que não impõe soluções, mas sim busca o consenso entre os Poderes e a sociedade civil. É necessário entender que, no ativismo judicial dialógico do Processo Estrutural, “o tribunal constitucional passa a acumular a função de mediador autorizado a promover diálogos dirigidos à solução dos problemas estruturais e a corrente violação de direitos humanos, exigindo o envolvimento dos três poderes do Estado” (PAIXÃO, 2017, p. 56). Não há, pois, qualquer imposição unilateral do Judiciário, nem a usurpação de atribuição dos demais Poderes.

No mesmo sentido, Jordão Violin (2022, p. 250) afirma que a reforma estrutural não exige qualquer atuação ativista, mormente se entendida no sentido de uma atuação que concretiza normas principiológicas a partir de valores individuais do julgador. Pelo contrário, “decisões estruturais tendem a ter maior efetividade quando a resolução do mérito independe de uma tomada de posição politicamente sensível”, isto é, quando a resolução política não é imposta unilateralmente pelo julgador, mas construída a partir de uma participação efetiva dos Poderes e da sociedade.

Com efeito, Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros (2022, p. 47) aduzem que a essência do devido processo legal é justamente a participação das partes, “que permite ao interessado compreender o desenrolar de acontecimentos que resultarão na decisão”. Os autores afirmam que “a participação certamente pode auxiliar na construção de um processo visto como mais democrático, que incute nas partes um (certo) senso de legitimidade da decisão e colabora para que esta seja mais aderente à realidade do direito material” (VITORELLI; BARROS, 2022, p. 57). Assim, “a participação deve ser considerada um instrumento do processo [...] para a realização do direito material” (VITORELLI; BARROS, 2022, p. 57). No mesmo sentido, Daniel Mitidiero (2015, p. 52 e 100) reforça a importância da colaboração no Processo Civil, não só como um modelo de trabalho a ser adotado na condução do procedimento, mas também como um princípio jurídico de relevo, que determina “um *estado de coisas* que tem de ser promovido” para o triunfo das decisões de mérito sobre as decisões processuais.

Todavia, Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros (2022, p. 47) afirmam que a participação fica comprometida em litígios de cunho coletivo, na medida em que o legitimado (tal como simplesmente previsto no atual ordenamento jurídico brasileiro⁷¹), nunca é integrante da sociedade titular do direito. Daí porque o Processo Estrutural, entendido como uma nova forma de pensar o Processo Civil para além das disposições legais já existentes, pode ampliar a eficiência dos direitos fundamentais, em razão do estímulo à participação da sociedade e dos três Poderes no enfrentamento dos problemas estruturais. Ressalta-se ainda que, em razão da

⁷¹ É necessário considerar que o Processo Coletivo utilizada a lógica da legitimidade extraordinária, definida *ope legis*, conforme explicado acima, no item 3.1. Entretanto, não há, na atual sistemática em vigor, qualquer previsão acerca de um controle concreto de representatividade adequada, o que muitas vezes pode significar que o autor de uma ação coletiva tenha pouca ou nenhuma capacidade fática para a representação do grupo. Outra dificuldade digna de nota é que as ações individuais podem tramitar paralelamente às ações coletivas, sendo suspensas apenas se o autor individual assim pedir (COSTA; FERNANDES, 2017, p. 364-372).

dialogicidade, o Processo Estrutural vem ao encontro da ideia de sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, através da qual Peter Häberle (1997, p. 15) defende que todo aquele que vive o contexto regulado por uma norma deve ser, direta ou indiretamente, intérprete dessa.

Além disso, nesta participação dialógica, muitas vezes caberá a inclusão de órgãos técnicos especializados no diálogo. Inclusive, Owen Fiss (2021, p. 1.010) afirma que “a formulação do decreto estrutural requer um grande volume de conhecimento”, sendo que “alguns desses conhecimentos podem ser classificados como expertise técnica”. Assim, incrementa-se ainda mais a probabilidade de que o processo seja efetivo.

Sobre a utilização do Processo Estrutural para a realização de diálogos institucionais, Marinoni (2021, p. 196-197) destaca o próprio caso *Brown v. Board of Education of Topeka*. Isso porque, “a Corte, ao decidir Brown, pautou-se numa certa espécie de consenso”, eis que “Brown é considerado o último (e não o primeiro) de uma série de casos” que tratavam da segregação racial. “Brown não surgiu de repente ou caiu como um raio do céu – como disse Cass Sunstein –, mas é um resultado que foi ensaiado numa longa série de casos que antes trataram da proposição ‘separados, mas iguais’” (MARINONI, 2021, p. 196-197).

Assim, num primeiro momento, a atividade judiciária no caso Brown pode até ter parecido inefetiva.⁷² Entretanto, cabe lembrar que Brown I e Brown II são complementares: Brown I identificou o problema, Brown II desenhou uma forma de enfrentá-lo. Mas mais importante, em ambos foram proferidas decisões que buscaram destravar o bloqueio institucional relativo à segregação racial. Luiz Guilherme Marinoni (2021, p. 198) afirma que em Brown I e Brown II, há como “perceber prudência, na medida em que, em tese, a Corte poderia ter determinado a modificação forçada da estrutura das escolas ou mesmo ordenado aos órgãos públicos a observância de condutas, *em prazo determinado*”. Porém, “*ao preferir apenas declarar a inconstitucionalidade da segregação e, posteriormente, que a dessegregação fosse*

⁷² Apolinário e Almeida (2020, p. 69) afirmam: “Exemplo da falta de eficácia das decisões judiciais ante a falta de deliberação por parte da sociedade é a decisão do caso *Brown v. Board of Education*. Em que pese ela seja utilizada para enaltecer o sucesso do ativismo judicial da Corte Warren, a história comprova que, dez anos após aquela decisão, somente 1,2% das crianças negras no Sul dos Estados Unidos frequentavam escolas integradas. A integração racial de forma efetivamente disseminada ocorreu somente a partir de 1964, quando houve o envolvimento do Congresso e do Poder Executivo com ampla deliberação sobre o tema (SUNSTEIN, 2008, pp. 188-189).”

feita “de modo deliberado e rápido”, a Corte desejou criar espaço para maior discussão e diálogo”.

Com efeito, se esperarmos que os Processos Estruturais sejam, sozinhos, capazes de alterar a realidade, sempre se concluirá pela sua inefetividade. Mas se, por outro lado, entendermos que o processo pode incluir um problema estrutural na pauta de discussão da sociedade, o diálogo que se seguir, em continuidade à judicialização, pode ser um motivo para considerá-lo como bem sucedido. Nesse sentido é que, como acima transcrito, Jordão Violin (2019, p. 30) considera *Brown v. Board of Education of Topeka* o único elemento influenciador do *Civil Rights Movement* norte-americano sobre o qual existe consenso.

No mesmo sentido, Alexander Bickel (1986, p. 245-246), em tradução livre, afirma:

Tal qual poesia, então, como nos conta um verso de Auden, a grande decisão da Segregação Escolar de 17 de maio de 1954 não fez nada acontecer. Mas apenas como poesia. Só porque às vezes pode parecer que nada além do poder, aplicado propositalmente, pode afetar a realidade; só assim se pode dizer que essa primeira decisão não teve consequências. E esta é uma espécie de ilusão romântica. De fato, **o anúncio do princípio foi, em si, uma ação de grande importância, considerando a fonte de onde veio.** Imediatamente, parafraseando a máxima que Lincoln usou sobre a escravidão, a segregação, "na mente do público, descansou na crença de que estava em curso a extinção final"; e muito em breve, em muitos lugares, **o efeito foi palpável. No início de 1955, embora ainda não houvesse nenhum decreto e, portanto, nenhum comando pendente que obrigasse alguém a agir, mais de quinhentos distritos escolares haviam abandonado as políticas de segregação.** Isso não representava uma grande porcentagem considerando todos os distritos segregados, e o número de alunos negros realmente admitidos em escolas brancas era ainda menos impressionante. Mesmo assim, **cerca de 250.000 alunos negros foram afetados. Embora nem todos estivessem agora em escolas brancas, alguns estavam e, de qualquer modo, a barreira racial havia sido removida**⁷³ – Grifei.

⁷³ No original: “Like poetry, then, as a verse by Auden tell us, great School Segregation decision of May 17, 1954, made nothing happen. But only like poetry. Only as it may sometimes seem that nothing but power, purposefully applied, can affect reality, only thus could it be said that this first decision had no consequences. And this is a species of romantic illusion. In fact, announcement of the principle was in itself an action of great moment, considering the source from which it came. Immediately, in the phrase Lincoln used about slavery, segregation was placed “where the public mind shall rest in the belief that it is in course of ultimate extinction”; and very shortly, in many places, the was a palpable effect. By early 1955, although there had as yet been no decree and there was thus no command outstanding which bound anyone to act, more than five hundred school districts had abandoned policies of segregation. This did not represent a large percentage of all segregated districts, and the number of Nigro pupils actually admitted to white schools was even less impressive.” Still, some 250.000 negro pupils were affected. Although by far not all were now in white schools, some were, and, in any event, the racial barrier had been removed.”

Além disso, reitera-se que as decisões dos Processos Estruturais (tanto a sentença estruturante quanto os provimentos em cascata) devem ser elaboradas em conjunto com os demais Poderes e a sociedade civil, de modo que realmente promova um verdadeiro diálogo institucional. Mas é claro que a reestruturação necessária apenas ocorrerá se os demais Poderes também se empenharem em solucionar o problema, uma vez que a atuação do Judiciário, sozinha, não é e não será suficiente. O que se defende é justamente que, pelo diálogo e pelas soluções consensuais, o Processo Estrutural apresenta maiores chances de obter a cooperação dos demais Poderes, notadamente quando comparado com outros modelos de decisões judiciais impostas.

Nesse sentido, Sérgio Cruz Arenhart (2020, p. 539) conclui:

Fazer do processo um ambiente de **aproximação de visões distintas e de diálogo** entre os envolvidos pode, para esse tipo de controvérsia (estrutural), resultar em **desfechos muito mais eficientes do que a imposição de uma visão unilateral do magistrado**. Dentre essas soluções, interessa particularmente para o contexto desta análise a **solução cooperativa** (eventualmente chamada de **dialogada**). Diz-se cooperativa a solução na qual **o Judiciário não se priva da função de julgar**; decide a controvérsia, apontando a violação ao direito fundamental e a necessidade de alguma providência; todavia, **deixa a critério de outra instituição a especificação das medidas a serem adotadas e o momento** para tanto, mediante o controle da razoabilidade e da suficiência de escolhas. – *Grifei*.

Mariela Puga (2013, p. 176-177) também advoga pela realização de diálogos institucionais na captação da razão pública, a fim de atribuir efetividade e legitimidade às decisões estruturais. A autora identifica sete características dos litígios estruturais que tornam o diálogo indispensável. A primeira é a existência de múltiplos atores processuais. A segunda é a coletividade das vítimas afetadas pelo problema estrutural. A terceira é a violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, que exige a atuação de vários atores para a sua resolução. A quarta é a existência de uma organização estatal burocrática, que impulsiona a existência da violação massiva. A quinta é o fato de que a demanda ultrapassa reivindicações únicas e desagua em valores econômicos, sociais e culturais. A sexta é que a resolução do litígio exige pretensões que envolvem redistribuição de bens. E a sétima é a complexidade da sentença, que demanda um suporte conjunto para a sua implementação e que necessita de atuação contínua e prolongada (PUGA, 2013, p. 13-56). Com efeito, são tantos fatores que se torna até mesmo impossível pensar na resolução de um litígio estrutural sem que haja um diálogo amplo e profundo.

Marcus Aurélio de Freitas Barros (2021, p. 85-90), ao defender a necessidade de participação e de soluções negociadas, destaca cinco técnicas que devem ser adotadas ao longo do procedimento para que os Processos Estruturais sejam efetivos. De início, é imprescindível que haja um mapeamento realista do problema estrutural, tanto da situação concreta quanto de suas interfaces jurídicas, a fim de deixar um “espaço mais aberto para a solução consensual do conflito (BARROS, 2021, p. 90-94). A segunda técnica é justamente a realização de diálogos institucionais, com o objetivo de ouvir as dificuldades reais do gestor e considerá-las na elaboração da reestruturação (BARROS, 2021, p. 94-97). A terceira técnica, em complementação à segunda, é a ampliação do contraditório para abranger todos os grupos atingidos pelo litígio estrutural, e não somente as partes formais do processo (BARROS, 2021, p. 97-100). Já a quarta técnica é a adoção de soluções flexíveis e adaptáveis à mutabilidade do conflito (BARROS, 2021, p. 100-103) E por fim, a quinta técnica é o experimentalismo democrático na execução da decisão, em verdadeira espécie de “tentativa e erro”, até que se alcance os níveis de efetividade desejados (BARROS, 2021, p. 103-108).

Quanto à associação da segunda e da terceira técnica acima citadas, considerando a necessidade de somar aos diálogos institucionais a ampliação do contraditório, importa atentar para outro ator extremamente importante que deve ser convidado para o debate: a sociedade civil. Com efeito, os problemas estruturais em si (e a sua resolução, portanto) afetam diretamente a população que vivencia a estrutura que necessita de reestruturação, de modo que essencial que participe das deliberações e concorde (ao menos em maioria) com as providências tomadas. Trata-se de fator que não só legitima a reestruturação, mas também, e principalmente, contribui para a eficácia prática das medidas reestruturantes.

Nos problemas estruturais ambientais, por exemplo, o engajamento da população consiste em fator indispensável para a efetividade de eventual cronograma estipulado num Processo Estrutural, não só pensando que a sociedade civil sofre as consequências da degradação ambiental e sentirá os efeitos que podem advir da reestruturação, mas também considerando o papel decisivo que a população civil desempenha na própria configuração da crise ambiental. Como ilustração, é o caso da atuação do agronegócio e da indústria, setores encabeçados majoritariamente por particulares e que, conquanto essenciais para a sociedade, podem contribuir sobremaneira para a degradação ambiental.

Cabe lembrar, aqui, que os direitos fundamentais (dentre eles, o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado) possuem eficácia não só vertical, oponível ao Estado, mas também horizontal, perante a própria sociedade. Nesse sentido:

Na doutrina liberal clássica os direitos fundamentais são compreendidos como limitações ao exercício do poder estatal, restringindo-se ao âmbito das relações entre o particular e o Estado (direitos de defesa). Por esta relação jurídica ser hierarquizada, de subordinação, utiliza-se a expressão eficácia vertical dos direitos fundamentais. Não obstante, a constatação de que a opressão e a violência contra os indivíduos são oriundas não apenas do Estado, mas também de múltiplos atores privados, fez com que a incidência destes direitos fosse estendida ao âmbito das relações entre particulares. A projeção dos direitos fundamentais a estas relações, nas quais os particulares se encontram em uma hipotética relação de coordenação (igualdade jurídica), é denominada de eficácia horizontal (ou privada, ou externa ou em relação a terceiros) dos direitos fundamentais (NOVELINO, 2016, p. 275)

Dessa forma, a importância da participação da sociedade para a concretização dos direitos fundamentais não pode ser ignorada. Juliana Patrício Paixão (2017, p. 54), ao destacar três atributos das sentenças estruturantes e dialógicas que são cruciais, expressamente afirma que a primeira característica que distingue a sentença estrutural é o fato de ela tratar de direitos fundamentais, relativos ao mínimo existencial – assim, referem-se a assuntos que não podem ser ignorados pelo Judiciário e nem pela sociedade. Ainda, a segunda característica apontada pela autora é a adoção de remédios moderados, isto é, a expedição de ordens judiciais genéricas e flexíveis ao Poder Público, que apenas fixem os objetivos a serem alcançados e apontem os erros a serem corrigidos, “sem excluir os espaços próprios de decisão política e técnica dos outros poderes sobre os meios a serem empregados” (PAIXÃO, 2017, p. 54-55). Por fim, a terceira característica é “a determinação de acompanhamento rigoroso dos resultados por vários anos através de *decisiones de seguimiento* que valorem o progresso das medidas, pressionem o funcionalismo público a cumprir as decisões e envolvam diversos grupos da sociedade civil para a deliberação pública e a solução colaborativa” (PAIXÃO, 2017, p. 55-58).

Dessa forma, a **legitimidade das decisões judiciais depende de pluralismo e consensualismo**, arquitetados a partir de uma cadeia de reconhecimento pelos demais Poderes Constituídos e instituições, na certeza de que o **comprometimento de cada componente é a pedra de torque para criação de um diálogo plural que permita a transformação da sociedade**. Assim, o ativismo judicial dialógico é capaz de superar o problema estrutural derivado de prolongada omissão estatal, bem como a existência de lacunas legislativas e poucos instrumentos administrativos (PAIXÃO, 2017, p. 55) – *Grifei*.

Isso posto, o que se pretende é que o Judiciário não se sobreponha aos demais Poderes, mas também que não se omita na defesa das disposições constitucionais e da dignidade humana. “O juiz continua a ser a figura fundada na autoridade, pois o poder de decidir sobre o direito e moldar a solução para o caso permanece em suas mãos”; porém, “a oposição binária pressuposta pelo modelo de resolução de disputas foi substituída por um conjunto complexo e policêntrico de perspectivas” (FISS, 2021, p. 1.019). Em tradução livre, Fiss (1979, p. 2) conclui que “os juízes não têm o monopólio da tarefa de dar sentido aos valores públicos da Constituição, mas também não há razão para que se calem. Eles também podem contribuir para o debate público e para a investigação”.⁷⁴

Por fim, cabe analisar apenas mais um ponto. A maior complexidade de um Processo Estrutural não consiste na resolução jurídica do mérito, mas sim na escolha das medidas extrajurídicas para solucionar o problema estrutural, haja vista a multiplicidade de critérios existentes para medir e promover a reestruturação necessária. Esta ampla gama de opções disponíveis, por seu turno, poderia colocar o Judiciário em uma posição de discricionariedade abusiva. Jordão Violin (2022, p. 247) explica que “o policentrismo extrajurídico deixa o juiz à deriva”, haja vista “a ausência de critérios normativos para definir a forma e o grau satisfatório de cumprimento da decisão”. O autor afirma que a tarefa de reestruturação extrajudicial pode ser bastante problemática, na medida em que:

- (a) o policentrismo extrajurídico deixa o juiz diante de inúmeros critérios igualmente válidos, sem critérios normativos que estabeleçam a prioridade de um sobre o outro;
- (b) o juiz pode ter a tendência a exigir mais que um padrão mínimo de cumprimento e impor medidas que, embora desejáveis, extrapolam o estritamente necessário para conformidade ao direito;
- (c) o ordenamento geralmente não fornece mais do que fórmulas vagas para direcionar o cumprimento da decisão; e
- (d) a reforma estrutural depende não apenas de critérios jurídicos, mas também da realidade institucional, fiscal e política (VIOLIN, 2019, p. 167-168).

Daí porque se faz necessário estabelecer limites para essa discricionariedade. Num primeiro momento, é preciso definir “um *standard* de cumprimento: um parâmetro mínimo de adequação, abaixo do qual a instituição permanecerá sob interferência judicial. Para tanto, é preciso estabelecer um conjunto de indicadores, que auxiliarão

⁷⁴ No original: “Judges have no monopoly on the task of giving meaning to the public values of the Constitution, but neither is there reason for them to be silent. They too can make a contribution to the public debate and inquiry.”

a monitorar o funcionamento da instituição” (VIOLIN, 2019, p. 167). Ressalta-se que o juiz deve “dizer mais do que simplesmente ‘determino ao réu que adeque seu funcionamento à Constituição’”, eis que “comandos vagos abrem margem para que o réu se esquive do cumprimento” (VIOLIN, 2019, p. 167).

Além disso, é necessário estabelecer *standards* para a escolha das medidas extrajudiciais que serão adotadas na tentativa de resolver o problema estrutural. Jordão Violin (2019, p. 168) acertadamente alerta que “a eleição de um *standard* sem a devida fundamentação esvazia a legitimidade da reforma estrutural”, eis que substitui “o critério administrativo por critério nenhum”; “ou, pior, por um critério arbitrariamente escolhido pelo juiz”. O autor sustenta que, “se o processo judicial é legitimado pela sua capacidade de inserir racionalidade e objetividade numa instituição, é preciso que a eleição de um parâmetro de conformidade seja racionalmente justificável” (VIOLIN, 2019, p. 168).

Dessa forma, Jordão Violin (2019, p. 168-177) apresenta quatro formas possíveis de reduzir a complexidade na escolha das medidas estruturantes e, assim, guiar a decisão judicial para longe da discricionariedade.

A primeira possibilidade é a “redução da complexidade por ato normativo”, isto é, a utilização por analogia de algum parâmetro já criado pelo Poder Legislativo. Assim, o próprio legislador define um conteúdo mínimo e o julgador apenas o aplica por analogia, expandindo-se a eficácia de normas válidas para situações similares. “A vantagem desse método é que ele mantém com os poderes eleitos a prerrogativa de definir condutas desejáveis ou indesejáveis”, enquanto a desvantagem é que “é possível que regulação e regulamentação sejam insuficientes” (VIOLIN, 2019, p. 168).

Como exemplo de casos judiciais em que esta técnica foi utilizada, pode se citar quatro experiências norte-americanas (VIOLIN, 2019, p. 169-170). No caso *Anderson v. Redman*, em que se visava à reforma do sistema prisional do Estado de Delaware, o juiz apenas aplicou as balizas mínimas já previstas em normas locais (por exemplo, que as celas seriam individuais, salvo em situações excepcionais e temporárias). No caso *Rhem v. Malcom*, o Código de Poluição Sonora de Nova York foi utilizado como parâmetro para regular o nível de ruído nas cadeias da cidade (ou seja, se “x” decibéis são inaceitáveis fora dos estabelecimentos prisionais, a mesma medida é também inaceitável dentro). Já no caso *Newman v. Alabama*, “determinou-se que os hospitais penitenciários seguissem as regras válidas para os hospitais em geral”. E por fim, no caso *Jones v. Metzger*, “decidiu-se que os mesmos padrões

sanitários exigidos de restaurantes comerciais deveriam ser seguidos por refeitórios de presídios”. Em suma, estes três últimos casos “partem da premissa de que *standards* de conformidade válidos para a população em geral são válidos também para a população carcerária” (VIOLIN, 2019, p. 170).

Por outro lado, se ausentes ou insuficientes as diretrizes normativas, a segunda possibilidade para a redução da discricionariedade é a “comparação institucional” (VIOLIN, 2019, p. 170-172). Nesta, o juiz define um parâmetro de conformidade por comparação com o desempenho de instituições semelhantes. “A performance da instituição a ser reformada pode ser comparada, por exemplo, ao desempenho de instituições semelhantes” que sejam consideradas bem sucedidas. Assim, as práticas implementadas pelas instituições bem-sucedidas “podem fornecer modelos de conduta viáveis e noções realistas do grau de conformidade que pode ser atingido”. Trata-se de um método “particularmente eficaz em litígios nos quais se pretende adequar a qualidade de um serviço público”.

A terceira possibilidade para a redução da discricionariedade é “a adoção de critérios elaborados por fontes independentes”, como exemplo leis-modelo, recomendações de instituições científicas, *standards* profissionais e normas de direito comparado (VIOLIN, 2019, p. 172-175). Destaca-se que esta técnica já foi utilizada no Brasil, pelo Supremo Tribunal Federal. A saber:

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já enfrentou questão ambiental que exigiu a utilização dessa técnica. Em duas ações civis públicas ajuizadas por associações no Estado de São Paulo, requeria-se a redução do campo eletromagnético gerado por linhas de transmissão a 1 μT (um microtesla). As autoras baseavam seu pedido no princípio da precaução. Como são incertos os efeitos da radiação não-ionizante decorrente de linhas de transmissão de energia elétrica sobre a saúde humana, deveria ser adotado critério mais seguro que aquele previsto na legislação brasileira, que correspondia, à época, a 83,3 μT . A inicial fundamentava na legislação suíça o valor requerido na inicial. O Supremo Tribunal Federal, todavia, julgou improcedente o pedido. A legislação brasileira determina a adoção dos limites recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O limite de 83,3 μT previsto em Resolução Normativa da ANEEL seguia recomendação da *International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection* (ICNIRP), organização internacional com objetivos científicos, sem fins lucrativos, fundada em 1922 e sediada na Alemanha. Seus pareceres técnicos, de acordo com o STF, foram adotados por mais de 50 países, empresas multinacionais e organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a própria Organização Mundial da Saúde. A confiabilidade e prestígio da instituição foram determinantes para que o STF fixasse a seguinte tese em regime de repercussão geral: “no atual estágio de 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 da Saúde, conforme estabelece a Lei no 11.934/2009” (VIOLIN, 2019, p. 174-175).

Por fim, a quarta técnica para a redução da discricionariedade pode ser chamada de “juízo de concreção” (VIOLIN, 2019, p. 175-177). Neste, o juiz retira dos princípios gerais do Direito e de conceitos jurídicos indeterminados uma regra, que funcionará como parâmetro de conformidade. Trata-se do método mais fácil (porquanto já utilizado largamente pelo Judiciário), mas também o mais perigoso (eis que facilmente sujeito a abusos). Como exemplo, pode-se citar o caso *Holt v. Sarver*, nos quais alguns presos de religião islâmica alegavam, entre outros, que o cardápio da instituição prisional na qual estavam custodiados violava a sua crença religiosa, porquanto utilizava produtos de origem suína na preparação dos alimentos. O magistrado, então, “com base nos direitos à liberdade de crença e à isonomia, exortou a administração prisional a considerar formas razoáveis de contornar o problema”. Violin (2019, p. 176) ressalta que:

À primeira vista, uma decisão judicial que proíbe a cozinha de utilizar gordura suína no preparo de alimentos parece um bizarro caso de voluntarismo judicial. Mas, uma vez demonstrado que a norma principiológica (liberdade de crença) e a regra dela extraída (direito de observar os preceitos dietéticos de sua religião) estão ligadas por um elo fático com relevante implicação jurídica (impossibilidade de o custodiado exercer um direito fundamental por indisponibilidade dos meios), a decisão se torna justificável.

Isso posto, não há como se sustentar qualquer crítica de ativismo judicial no reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional, com sua reestruturação determinada via Processo Estrutural, caso duas premissas sejam rigorosamente seguidas. A primeira é que a atuação do Judiciário seja realmente pautada no diálogo com os demais Poderes e na busca por soluções consensuais. E a segunda é que a discricionariedade do Poder Judiciário na determinação de medidas estruturantes seja adequadamente reduzida, através da definição fundamentada de *standards* objetivos e racionais (como as quatro possibilidades acima propostas).

Assim, como conclui Jordão Violin (2022, p. 257), “processos estruturais não são, obviamente, o único meio de resolver litígios estruturais”; no entanto, são “um meio eficaz de estimular a instituição violadora a reconsiderar seu padrão de conduta em situações nas quais a lógica do mercado não opera”. Daí porque, “longe de caracterizarem exercício de ativismo judicial, são frequentemente o único meio de alterar um estado de coisas incompatível com o direito”.

4 A Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e o Processo Estrutural: um estudo de caso

Como visto, a declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental consiste num conceito atribuído a uma realidade que desrespeita o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Dentre os instrumentos jurídicos possíveis para o tratamento desta inconstitucionalidade, destaca-se o Processo Estrutural como uma via adequada, notadamente em razão da sua dialogicidade e da busca por soluções negociadas entre todos os Poderes e a sociedade civil, circunstâncias que aumentam a efetividade do direito tutelado.

Dessa forma, após a análise em abstrato dos citados institutos, cabe estudá-los em conjunto e aplicados a um caso concreto: a realidade ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS. De início, é possível inferir que a gestão da notória crise ambiental vivenciada na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS demanda a tomada de verdadeiras políticas públicas, com todas as ações que lhe são inerentes. Importa pesquisar, pois, se os instrumentos do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e do Processo Estrutural podem ser utilizados neste cenário e, se sim, em qual medida podem contribuir para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente no âmbito regional.

4.1 A realidade da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS: um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental?

A Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS fica localizada na região hidrográfica das bacias litorâneas do estado do Rio Grande do Sul e possui área de 21.657 km² (SEMA, 2023). As principais nascentes da bacia estão situadas próximas às localidades de Torquato Severo, no município de Dom Pedrito/RS (na divisa com o município de Bagé/RS) e de Tabuleiro, no município de Lavras do Sul/RS. O rio principal da bacia, o Rio Camaquã, tem uma extensão aproximada de 430 km, desembocando na Laguna dos Patos, entre os municípios de São Lourenço do Sul/RS e Camaquã/RS. Em seu território estão inseridos, total ou parcialmente, 28 municípios, quais sejam: Amaral Ferrador/RS, Arambaré/RS, Arroio do Padre/RS, Bagé/RS, Barão do Triunfo/RS, Barra do Ribeiro/RS, Caçapava do Sul/RS, Cachoeira do Sul/RS, Camaquã/RS, Canguçu/RS, Cerro Grande do Sul/RS, Chувиска/RS,

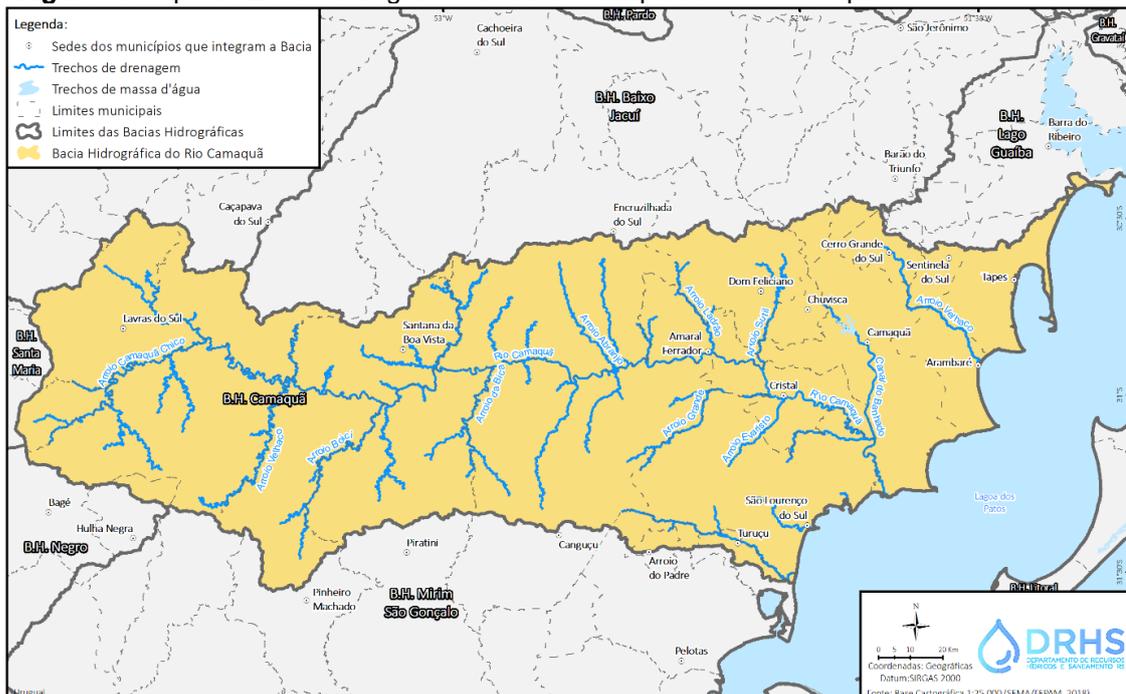
Cristal/RS, Dom Feliciano/RS, Dom Pedrito/RS, Encruzilhada do Sul/RS, Hulha Negra/RS, Lavras do Sul/RS, Pelotas/RS, Pinheiro Machado/RS, Piratini/RS, Santana da Boa Vista/RS, São Jerônimo/RS, São Gabriel/RS, São Lourenço do Sul/RS, Sentinela do Sul/RS, Tapes/RS e Turuçu/RS (COMITÊ CAMAQUÃ, 2022). Conforme censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, realizado no ano de 2022, tais 28 municípios abrangem uma população de 1.056.146 habitantes (IBGE, 2023). A localização da bacia pode ser vislumbrada nas figuras a seguir:

Figura 2: Localização da Bacia no mapa do Rio Grande do Sul.



Fonte: SEMA, 2023.

Figura 3: Mapa da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS em destaque.



Fonte: SEMA, 2023.

Sobre as condições ambientais da região, Leandro Barcelos de Lima (2018, p. 83) destaca que a Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS sofre, há pelo menos duas décadas, com “graves impactos ambientais que, direta ou indiretamente, vêm diminuindo e comprometendo drasticamente o volume e a qualidade das águas superficiais e subterrâneas [...] e afetando seu ecossistema”. Para o geógrafo e sociólogo:

[...] os principais focos de degradação encontram-se entre o curso médio e final do Rio Camaquã, causados, em grande parte, pela poluição dos mananciais que alimentam o rio, o desmatamento ciliar, ao assoreamento do canal, o uso inadequado e clandestino das matas adjacentes ao rio para o cultivo de grãos e a criação de gado, entre tantos outros que, além dos problemas já citados, extinguem ou alteram permanentemente os ecossistemas terrestres e marinhos, em razão da alteração ou mesmo destruição de seus frágeis habitats [...] **Não há apenas um outro problema a ser saneado. Atualmente, são múltiplas as fontes de degradação que, de alguma forma, destroem ou modificam os elementos naturais que compõe o ecossistema da bacia (água, flora, fauna, solo, etc.)** (LIMA, 2018, p. 84-85) – *Grifei*.

Assim, os principais fatores que causam a degradação do meio ambiente da bacia podem ser sintetizados em poluição das águas por efluentes agrícolas, esgotos domésticos e resíduos sólidos; desmatamento ciliar; assoreamento do rio; acirrada disputa pelo uso da água (principalmente entre agricultores de arroz e fumo); ecoturismo desordenado; instalação de indústrias químicas e de mineração; queimadas irregulares de campos; caça e pesca indiscriminada; e ocupação irregular das áreas ciliares para moradia (LIMA, 2018, p. 86-115).

Em 2014, a então Secretaria Estadual do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (atualmente denominada Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura - SEMA), assinou contrato com a empresa Gama Engenharia e Recursos Hídricos para a execução de serviços de consultoria relativos ao processo de planejamento da Bacia Hidrográfica do Camaquã/RS (edital de concorrência n. 083/CELIC/2013, contrato n. 2014/020897, processo administrativo n. 11107-0500/12-8) (SEMA, 2023). O Relatório Final – Síntese, de setembro de 2016, confirmou que os principais problemas de recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS estão relacionados a:

1. **Erosão dos solos e assoreamento dos corpos de água**, que têm como principal causa o **desmatamento da mata ciliar** associada à vulnerabilidade dos solos à erosão, especialmente na RHGRH da Escarpa Oriental, e a ocupações irregulares;

2. **Poluição das águas** – superficiais e de poços - resultado das **carências de saneamento básico**, especialmente na forma de coleta e tratamento de esgotos domésticos, e da poluição difusa de origem rural, o que também causa a **falta de balneabilidade**, muito relevante ante à vocação de turismo de natureza e de aventura da bacia, e dificuldades à pesca;
3. **Escassez de água devido à irrigação de arroz**, especialmente na RHGRH das Terras Baixas que atinge o clímax na UPGRH do Arroio Velhaco, mas que também ocorre em algumas sub-bacias identificadas no balanço hídrico, tendo como uma das causas, além do excesso de uso, a falta de conservação de nascentes;
4. Existem também **preocupações com enchentes**, especialmente nas RHGRH das Terras Baixas e Litorâneas, com a falta de Educação Ambiental e Agrícola, e a com relação à silvicultura (SEMA, 2016a, p. 152) – *Grifei*.

A partir deste processo de diagnóstico da situação ambiental da bacia, foi elaborado pela SEMA um Plano de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, aprovado pelo Comitê Camaquã em 29 de agosto de 2016. O Comitê Camaquã, em suas próprias palavras, consiste num:

Órgão colegiado com atribuições normativas e deliberativas, instituído oficialmente pelo Governo do Estado, formado majoritariamente por representantes da sociedade e de usuários das águas públicos e privados. Considerados como verdadeiros "parlamentos das águas", sua função é discutir e deliberar sobre os assuntos de interesse comum aos diversos usuários da água de uma bacia hidrográfica (COMITÊ CAMAQUÃ, 2022).

O plano de gerenciamento da bacia, que divide a bacia em cinco Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (UPGRH), é assim descrito em encarte constante no sítio eletrônico da SEMA:

O **Plano da Bacia Hidrográfica do Camaquã** constitui-se em um processo que envolve um **conjunto estratégico de ações interinstitucionais, instrumentos de gestão** da Política Estadual de Recursos Hídricos, **ações de comunicação e mobilização social** e, também, **intervenções físicas** que possibilitarão o equacionamento de problemas relativos aos recursos hídricos. A sua concretização exigiu o desenvolvimento de diversos estudos técnicos, que buscaram analisar as **condições atuais** de disponibilidade dos recursos hídricos da bacia, determinar **metas** a serem alcançadas no futuro e gerar instrumentos para que as metas se concretizem em um horizonte de 20 anos (SEMA, 2016b, p. 5) – *Grifei*.

As cinco Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos são chamadas de UPGRH Alto Camaquã, UPGRH Médio Camaquã, UPGRH Baixo Camaquã-Duro, UPGRH Arroio Velhaco e UPGRH Arroio Turuçu. A localização de cada unidade pode ser visualizada na imagem abaixo:

Figura 4: Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos do Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.

A BACIA HIDROGRÁFICA DO CAMAQUÃ

A Bacia Hidrográfica do Camaquã é uma das cinco bacias que compõem a região hidrográfica do Litoral. Localizada na região central do Estado do Rio Grande do Sul, possui uma área de 21.657 km², abrangendo 28 municípios, entre os quais: Camaquã, Canguçu, Bagé, Pelotas e São Lourenço. Estes cinco municípios representam cerca de 2/3 da população da bacia, estimada em 356 mil habitantes.

Para o desenvolvimento do Plano, a bacia foi dividida em cinco Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (UPGRH).

UPGRH Alto Camaquã

A parte alta da bacia é a mais preservada, com relevo acidentado em certas partes, e, em outras, com características de savana, própria do bioma Pampa. Esta região tem como atividade principal a agropecuária extensiva e a silvicultura, porém também apresenta vocação para o turismo e mineração.

UPGRH Médio Camaquã

A região média da bacia é bastante alterada, e possui relevo acidentado, suscetível à erosão, tendo como principais atividades econômicas a silvicultura, a agropecuária extensiva e a flocicultura.

UPGRH Baixo Camaquã-Duro

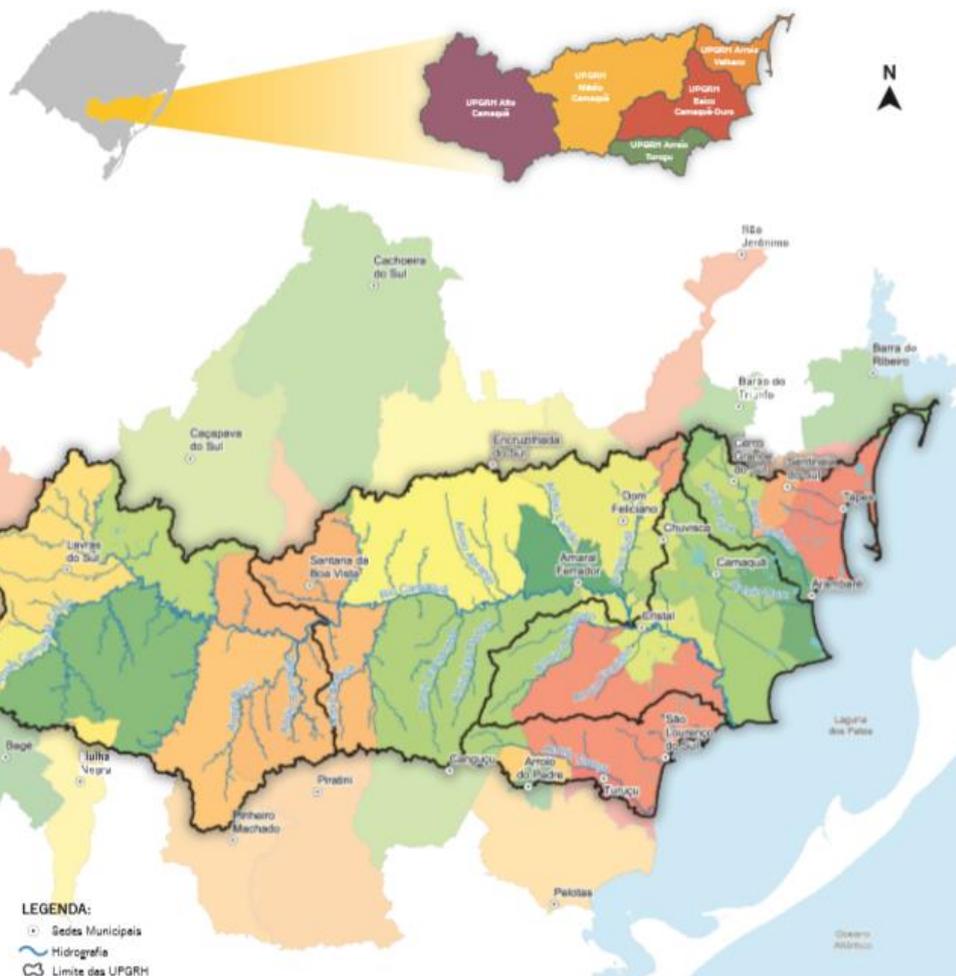
A parte baixa da bacia é caracterizada pela existência de planícies que propiciam a irrigação, especialmente para o arroz. Destaque para a o município de Camaquã, com maior população dentro da bacia, e para a barragem do arroio Duro, que abastece a área urbana deste município.

UPGRH Arroio Velhaco

Esta região caracteriza-se pelos conflitos pelo uso da água para irrigação do arroz na sub-bacia do arroio Velhaco e pelo uso de água para o turismo e abastecimento humano, especialmente na estação de veraneio na região Litorânea, frente à Laguna dos Patos, em Tapes e Arambaré.

UPGRH Arroio Turucu

Esta região também possui áreas propícias para a irrigação do arroz, mas o uso é bem menos intenso do que nas UPGRHs do Baixo Camaquã-Duro e arroio Velhaco. Nesta UPGRH se destaca o turismo, especialmente na estação de veraneio no município de São Lourenço do Sul.



Fonte: SEMA, 2016b.

Os problemas ambientais constatados a partir deste diagnóstico foram descritos de forma mais detalhada no Relatório Final – Síntese (SEMA, 2016a), com informações específicas a depender de cada unidade em questão.

Sobre a vegetação e as áreas de preservação permanente constantes em toda a região da bacia, assim constou:

O que se observa, de forma geral, é que o estado de conservação da vegetação varia de acordo com as pressões, que são peculiares a cada região. Da área total da bacia, 28,8% é coberta por vegetação arbórea nativa, 37,1% é coberta por campos, e 9,3% são áreas utilizadas exclusivamente para a monocultura de espécies exóticas. Estas últimas podem ser observadas ao longo de toda bacia, em extensas porções de terra, favorecendo a antropização da paisagem e conseqüentemente diminuindo a biodiversidade local.

As **Áreas de Preservação Permanente** observadas ao longo da bacia, de acordo com a legislação atual, são caracterizadas predominantemente **topos de morros, nascentes, margens de corpos hídricos, além de toda faixa da laguna dos Patos**. É comum o **conflito de uso** destas áreas, sendo muitas vezes **utilizadas sem nenhum tipo de manejo, ou mesmo autorizações legais, causando prejuízos à conservação destes locais**.

Nas porções mais baixas, onde ocorre cultivo de arroz em grandes extensões de terras, é possível observar a pressão sofrida pelos banhados. Isso ocorre também com as **nascentes e faixas ciliares nas porções mais altas, que se apresentam muitas vezes desprovidas de vegetação em função da pecuária** (SEMA, 2016a, p. 39) – *Grifei*.

Tal diagnóstico evidencia o desrespeito às disposições constitucionais e infraconstitucionais sobre a proteção da vegetação. Com efeito, a nível constitucional, o já citado artigo 225, §1º, inciso VII, prevê a incumbência do Poder Público de proteger a flora e veda as práticas que coloquem em risco a sua função ecológica (BRASIL, 1988). Por outro lado, o mesmo parágrafo, em seu inciso III, prevê a incumbência do Poder Público de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (BRASIL, 1988).

A regulamentação dos citados “espaços especialmente protegidos” cabe à legislação infraconstitucional, seja através da instituição de unidades de conservação, áreas de preservação permanente ou reservas legais. Neste contexto, a Lei 12.651/12 (também chamada de Código Florestal) traz normas gerais acerca da proteção da vegetação, da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, entre outros, para o bem estar das gerações presentes e futuras⁷⁵ (BRASIL, 2012).

Para cumprir tal objetivo, a Lei 12.651/12 regulamenta as citadas áreas de preservação permanente (conhecidas como APP), que consistem em áreas protegidas, cobertas 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” (BRASIL, 2012, art. 3º, inc. II). A delimitação das áreas de preservação está prevista no artigo 4º do referido diploma legal. A saber:

⁷⁵ Art. 1º-A, Lei 12.651/12. Esta Lei estabelece **normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente** e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. Parágrafo único. Tendo como **objetivo o desenvolvimento sustentável**, esta Lei atenderá aos seguintes **princípios**: I - afirmação do **compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa**, bem como da **biodiversidade**, do **solo**, dos **recursos hídricos** e da **integridade do sistema climático**, para o **bem estar** das gerações presentes e futuras; [...] (BRASIL, 2012).

Art. 4º, Lei 12.651/12. Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as **faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente**, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em **largura mínima** de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

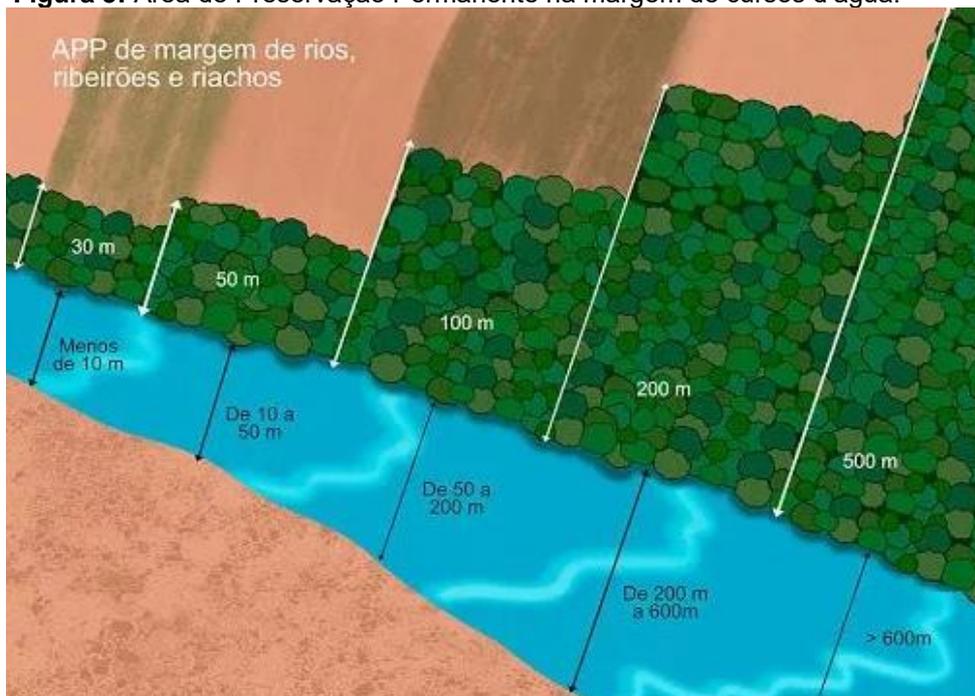
II - as **áreas no entorno** dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
- b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas; [...]

IX - **no topo de morros**, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação; [...]
(BRASIL, 2012) – *Grifei*.

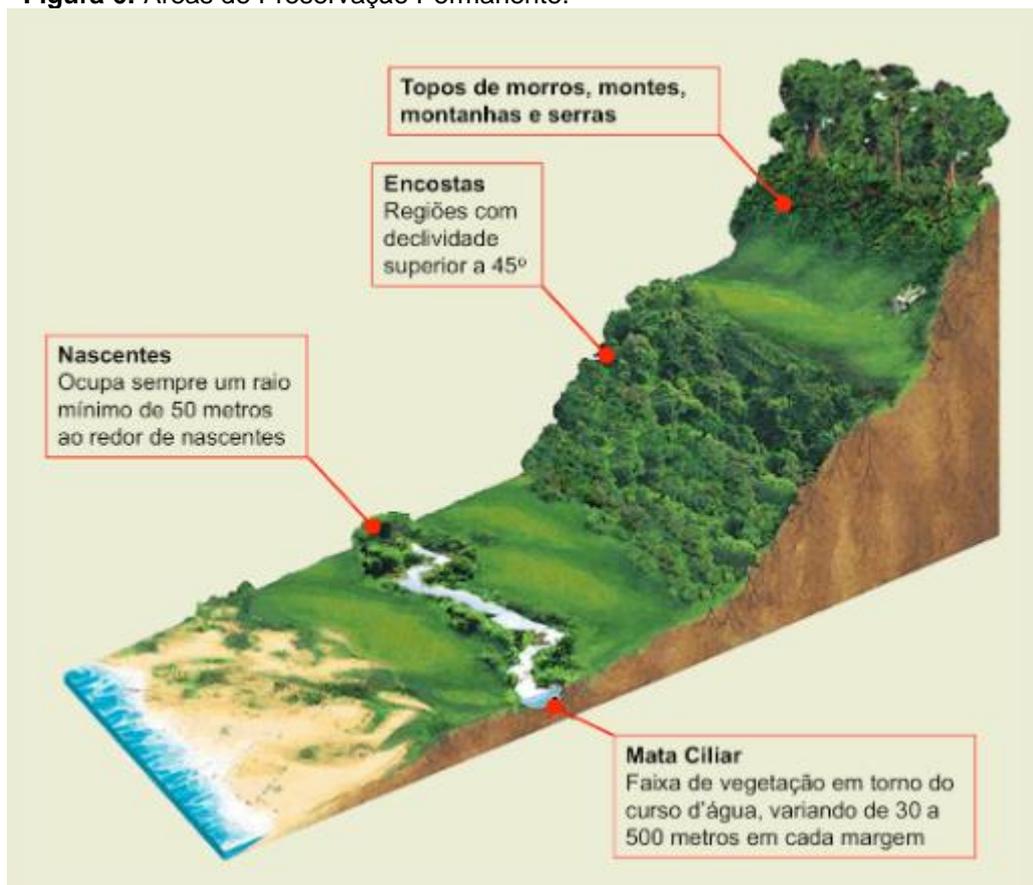
A visualização das referidas dimensões para as áreas de preservação permanente pode ser conferida nas imagens abaixo:

Figura 5: Área de Preservação Permanente na margem de cursos d'água.



Fonte: GIOVANINI, 2023.

Figura 6: Áreas de Preservação Permanente.



Fonte: INSTITUTO ECOBRASIL, 2023.

Dessa forma, percebe-se que as áreas abrangidas pela Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS estão inseridas dentro do conceito de áreas de preservação permanente, de acordo com as respectivas dimensões legalmente citadas. Conseqüentemente, as disposições legais sobre o uso responsável destas áreas devem ser observadas, a teor do previsto nos artigos 7º e 8º da Lei 12.651/12.

Art. 7º, Lei 12.651/12. A vegetação situada em Área de Preservação Permanente **deverá ser mantida** pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º **Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente**, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é **obrigado a promover a recomposição da vegetação**, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei. [...] (BRASIL, 2012) – *Grifei.*

Art. 8º, Lei 12.651/12. 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.

§ 1º A **supressão de vegetação nativa protetora de nascentes**, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de **utilidade pública**. [...] (BRASIL, 2012) – *Grifei.*

Já os conceitos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental estão previstos no artigo 3º, incisos VIII, IX e X, da Lei 12.651/12. *In verbis*:

Art. 3º, Lei 12.651/12: Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...]

VIII - utilidade pública:

- a) as atividades de **segurança nacional e proteção sanitária**;
- b) as obras de **infraestrutura** destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, **saneamento, gestão de resíduos, energia**, telecomunicações, radiodifusão, ~~instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais,~~⁷⁶ bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
- c) atividades e obras de **defesa civil**;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem **melhorias na proteção das funções ambientais** referidas no inciso II deste artigo;
- e) **outras** atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em **procedimento administrativo próprio**, quando **inexistir alternativa** técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à **proteção da integridade da vegetação nativa**, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;
- b) a **exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais**, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
- c) a implantação de **infraestrutura pública** destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d) a **regularização fundiária de assentamentos humanos** ocupados predominantemente por **população de baixa renda** em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;
- e) implantação de instalações necessárias à **captação e condução de água** e de **efluentes tratados** para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
- f) as atividades de **pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho**, outorgadas pela autoridade competente;
- g) **outras** atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em **procedimento administrativo próprio**, quando **inexistir alternativa** técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

- a) abertura de **pequenas vias de acesso interno** e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;
- b) implantação de instalações necessárias à **captação e condução de água e efluentes tratados**, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;
- c) implantação de **trilhas** para o desenvolvimento do **ecoturismo**;
- d) construção de **rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro**;

⁷⁶ As expressões riscadas foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal na ADC 42 e na ADI 4903 (BRASIL, 2018a; 2018b).

- e) construção de **moradia de agricultores familiares**, remanescentes de comunidades **quilombolas** e outras **populações extrativistas e tradicionais** em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;
- f) construção e manutenção de **cercas** na propriedade;
- g) **pesquisa científica** relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;
- h) **coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência** e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;
- i) **plantio de espécies nativas produtoras de frutos**, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;
- j) **exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar**, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;
- k) **outras ações** ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - **CONAMA** ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente; [...] (BRASIL, 2012) – *Grifei*.

Conclui-se, portanto, que quaisquer utilizações da vegetação constante na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS que não atendam a estas diretrizes devem ser consideradas ilegais e, indiretamente, inconstitucionais. É o caso das circunstâncias diagnosticadas no Relatório Final da SEMA (2016a, p. 39), acima transcritas.

Já sobre a fauna da região, destaca-se a situação referente às espécies ameaçadas de extinção:

A bacia do Camaquã é de suma importância para as espécies ameaçadas de extinção no Rio Grande do Sul, visto que 21 são usuárias obrigatórias de campos e dependem diretamente desses ecossistemas para sua sobrevivência. [...] A ilha de Santo Antônio conta com espécies da flora ameaçada de extinção no Rio Grande do Sul, segundo o Decreto Estadual nº 42.099 de 31 de dezembro de 2002 (RIO GRANDE DO SUL, 2002), como *Rollinia maritima*, *Ephedra tweediana*, *Butia capitata*, *Cattleya intermedia*, *Sideroxylon obtusifolium*, *Mikania variifolia* e *Tillandsia geminiflora* (MONDIN et al., 2007). Na região do delta do rio Camaquã e banhados adjacentes foi decretada a **Unidade de Conservação do Parque Estadual do Camaquã**, pelo Decreto Estadual nº 23.798/75. Este parque tem uma área de 7.992,50 ha, localizando-se entre os municípios de Camaquã e São Lourenço do Sul, e se encontra às margens da Lagoa dos Patos. Inclui trechos do bioma Pampa e da Mata Atlântica, com predomínio desta última. O objetivo do parque é a **preservação o delta do rio Camaquã**, que inclui o Banhado do Caipira, o Rincão do Escuro e várias ilhas. **Sua situação fundiária ainda não foi regularizada, e esta área sofre frequentes agressões, como desmatamento, drenagem, disposição de resíduos sólidos por turistas, além da caça e pesca predatória** (SEMA, 2016a, p. 41-43) – *Grifei*.

A proteção constitucional dedicada à fauna é prevista no mesmo artigo 225, §1º, inciso VII, de modo que a criação de espaços especialmente protegidos também

possui o objetivo de preservar a diversidade das inúmeras espécies animais. Com efeito, a “Unidade de Conservação do Parque Estadual do Camaquã” foi criada pelo Decreto Estadual nº 23.798/75 a fim de concretizar as disposições constitucionais no âmbito regional (RIO GRANDE DO SUL, 1975, art. 1º).

Ressalta-se que a norma que trata das unidades de conservação e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é a Lei 9.985/00, a qual conceitua como unidade de conservação “o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000, art. 2º, inc. I).

As unidades de conservação podem ser classificadas em dois grupos: unidades de proteção integral ou unidades de uso sustentável (BRASIL, 2000, art. 7º, inc. I e II). Os Parques Nacionais e Estaduais, por seu turno, estão inseridos dentro das unidades de proteção integral, de modo que a preservação da natureza é seu objetivo principal, fazendo com que o uso dos recursos naturais seja admitido apenas de forma indireta (isto é, desde que não envolva consumo, coleta, dano ou destruição), a teor do previsto no artigo 8º, inciso III, e no artigo 11, *caput* e §4º, da Lei 9.985/00:

Art. 8º, Lei 9.985/00. O grupo das **Unidades de Proteção Integral** é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: [...] III - **Parque Nacional**; [...] (BRASIL, 2000). – *Grifei.*

Art. 11, Lei 9.985/00. O Parque Nacional tem como **objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica**, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. [...]

§ 4º. As unidades dessa categoria, quando **criadas pelo Estado** ou Município, serão denominadas, respectivamente, **Parque Estadual** e Parque Natural Municipal (BRASIL, 2000). – *Grifei.*

Assim, o diagnóstico feito pelo Relatório Final da SEMA (2016a, p. 41-43) foi no sentido de que o Parque Estadual do Camaquã “sofre frequentes agressões, como desmatamento, drenagem, disposição de resíduos sólidos por turistas, além da caça e pesca predatória” afronta diretamente a legislação pertinente e indiretamente a Constituição.

Ainda sobre as unidades de conservação existentes na região da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, o Relatório Final da SEMA (2016a, p. 67-68) expressamente aduz:

A bacia hidrográfica do Camaquã contém **seis Unidades de Conservação** apresentadas no Quadro 4.21 e no mapa da Figura 4.12. Além das UCs mostradas, existe a Reserva Biológica Laguna dos Patos, criada pelo município de Barra do Ribeiro em 1981, estando às margens da Laguna dos Patos, compreendendo banhados e butiazais. Ela não integra o Sistema Estadual de Unidades de Conservação, pois teve seu cadastro negado com base no parecer nº 016/2006 da Divisão de Unidades de Conservação. **Chama a atenção que a maioria não possui Plano de Manejo – Grifei.**

Com efeito, o plano de manejo consiste em um “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”, conforme artigo 2º, inciso XVII, da Lei 9.985/00 (BRASIL, 2000). O referido diploma legal ainda prevê:

Art. 27, Lei 9.985/00. As **unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.**

§ 1º O Plano de Manejo **deve abranger a área da unidade de conservação**, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a **ampla participação da população residente.**

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação **deve ser elaborado no prazo de cinco anos** a partir da data de sua criação (BRASIL, 2000) – *Grifei.*

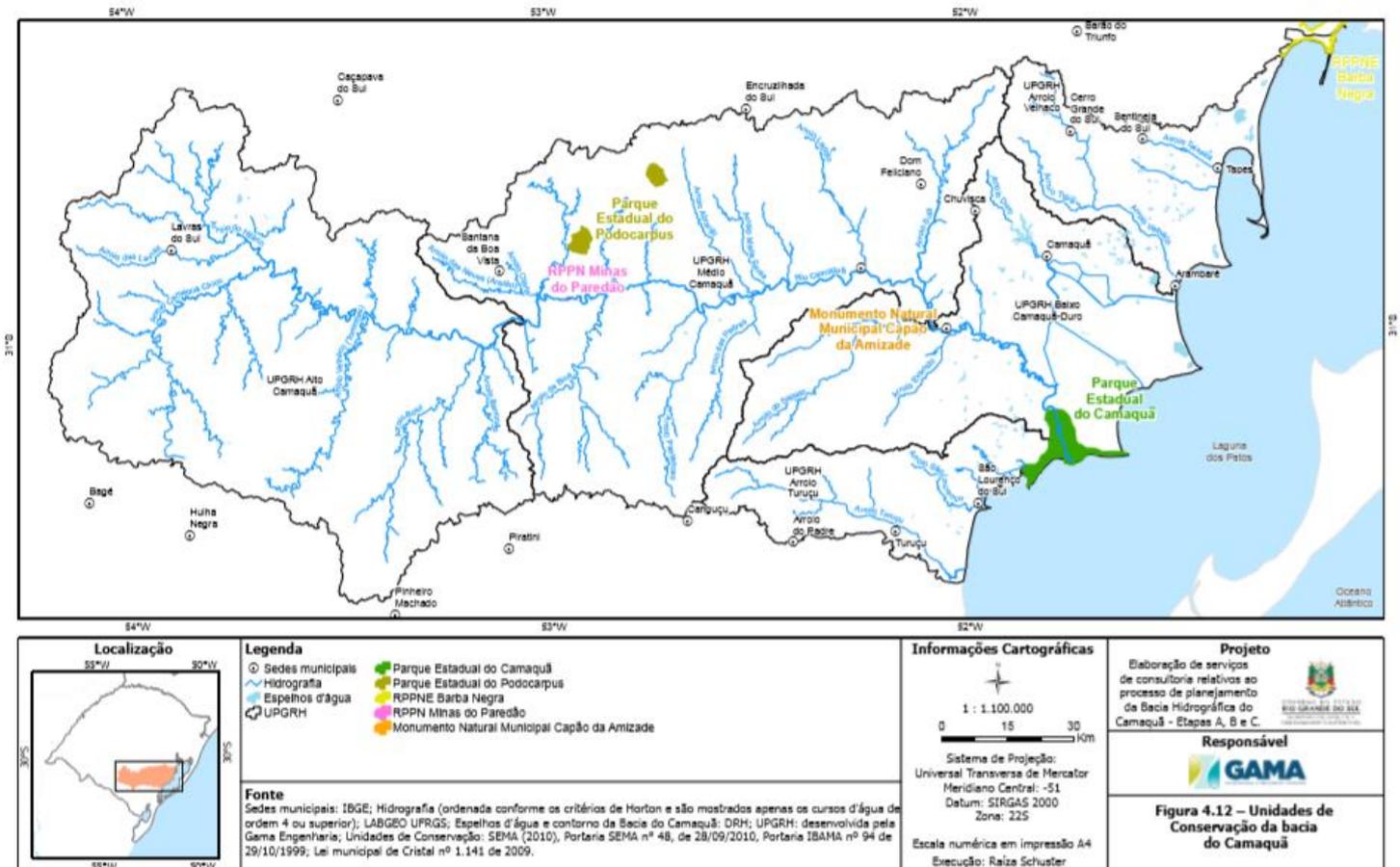
Assim, percebe-se que o plano de manejo consiste em documento obrigatório das unidades de conservação, pelo que é ilegal – e indiretamente inconstitucional – a sua ausência. Destaca-se que o plano de manejo é essencial para que ocorram visitas nas unidades de conservação (art. 9º, §2º; art. 11, §2º; art. 12, §2º; art. 13, §3º; art. 18, §3º; e art. 20, §5º, todos da Lei 9.985/00); para que seja adequada a permanência de populações tradicionais em Florestas Nacionais (art. 17, §2º, da Lei 9.985/00); para a exploração comercial de recursos madeireiros em bases sustentáveis (art. 18, §7º, da Lei 9.985/00); para a definição de zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos em Reserva

de Desenvolvimento Sustentável (art. 20, §6º, da Lei 9.985/00); e para o uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais (art. 23, §2º, da Lei 9.985/00) (BRASIL, 2000).

Além disso, o referido diploma legal ainda prevê que “são proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos”, conforme artigo 28 (BRASIL, 2000). Sendo que, antes da elaboração do plano de manejo, “todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área, as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais”, consoante o parágrafo único do artigo 28 da Lei 9.985/00 (BRASIL, 2000).

Nas imagens abaixo, podem ser visualizadas as unidades de conservação existentes da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS:

Figura 7: Unidades de Conservação existentes na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.



Fonte: SEMA, 2016a, p. 69.

Figura 8: Informações sobre as Unidades de Conservação existentes na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.

Quadro 4.21 – Unidades de Conservação da bacia do Camaquã

Nome	Grupo	Documento de criação	Plano de Manejo	Área (ha)	Situação
Parque Estadual do Camaquã	Proteção Integral	Decreto nº 23.798, de 12/03/1975	Não possui	7.992,50	Não implementada
Parque Estadual do Podocarpus	Proteção Integral	Decreto nº 23.798, de 12/03/1975	Não possui	3.645	Fase inicial de implantação
RPPN Estadual Barba Negra	Manejo Sustentável	Portaria SEMA nº 48, de 28/09/2010	Em elaboração	2.379 (1.060 dentro da bacia)	Implementada
RPPN Minas do Paredão	Manejo Sustentável	Portaria IBAMA nº 94, de 29/10/1999	Não possui	15	Sem informação
Monumento Natural Capão da Amizade	Proteção Integral	Lei municipal nº 1.141 de 2009, Cristal	Possui	1,3	Sem informação

Fonte: ICMBIO, documentos das respectivas UCs.

Fonte: SEMA, 2016a, p. 68.

Dessa forma, a ausência de plano de manejo em praticamente todas as unidades de conservação localizadas na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS denota a inexistência da proteção especial que deveriam ser dedicadas às áreas em questão. Assim, além de afrontar diretamente a legislação ordinária, também demonstra o descumprimento das disposições constitucionais relativas à preservação ambiental.

Sobre outro ponto, o Relatório Final da SEMA (2016a, p. 58-59) aborda a questão da mineração na região da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS e das suas consequências, nos seguintes termos:

Conforme dados fornecidos pela FEPAM, existem **118 empreendimentos ativos no ramo da mineração** nos municípios da bacia do Camaquã, sendo 15 em São Lourenço do Sul, 14 em Sentinela do Sul, 13 em Cerro Grande do Sul, 12 em Canguçu e Camaquã, 11 em Lavras do Sul, 9 em Tapes e Cristal, 7 em Turuçu e Dom Feliciano, 3 em Chuvisca e Amaral Ferrador, 2 em Santana da Boa Vista e 1 em Arambaré.

A lavra de alguns dos minérios mencionados pode impactar os recursos hídricos, tanto superficiais quanto subterrâneos, causando efeitos nocivos como assoreamento de rios, erosão e contaminação de águas superficiais e subterrâneas. Os principais impactos evidenciados ao longo da bacia são o assoreamento de drenagens e a erosão de barrancas, causados principalmente por desmonte hidráulico de sedimentos e a exploração de areia. Além destes, existiu no passado a contaminação por mercúrio, causada pela extração de ouro.

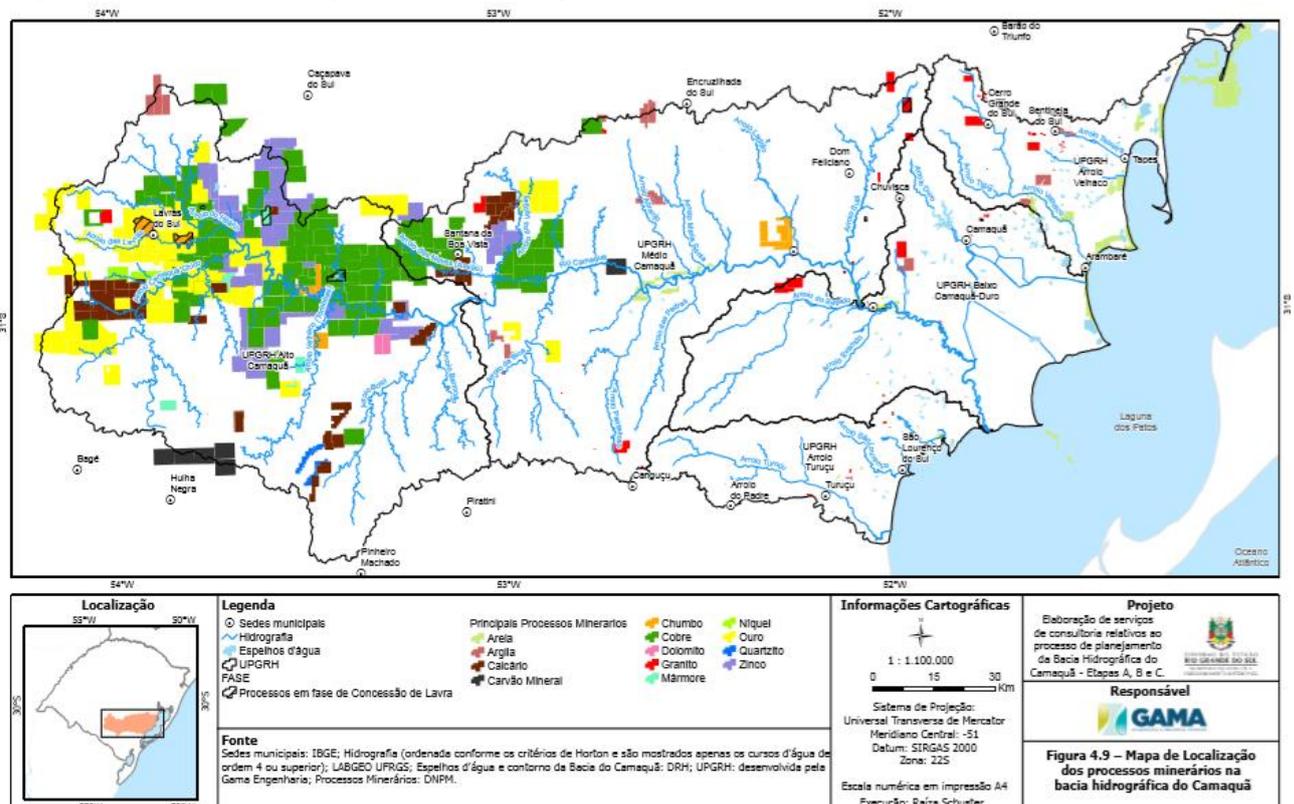
A maior probabilidade de ocorrência de contaminação das águas subterrâneas por atividades de mineração é nas UPGRH do Alto Camaquã e do Médio Camaquã. Não há estudos de detalhe que mostrem os efeitos da mineração na qualidade das águas subterrâneas. Estes estudos seriam importantes e, deveriam se concentrar nas UPGRHs do Alto e Médio Camaquã, principalmente nas áreas de mineração de ouro, cobre, zinco e carvão mineral (SEMA, 2016a, p. 58-59) – *Grifei*.

No que tange ao assunto da mineração, a Constituição, em seu artigo 225, §2º, expressamente prevê que “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei” (BRASIL, 1988). Assim, a mineração não elidi o dever de preservação e recuperação ambiental, de modo que completamente inconstitucional a situação diagnostica acima.

Ainda, destaca-se que a qualidade das águas é prevista na Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997), a qual possui como objetivo, entre outros, “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos (BRASIL, 1997, art. 2º, inc. I). Dessa forma, não é possível aceitar, tanto sob a perspectiva da Constituição quanto da legislação infraconstitucional, que a mineração na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS siga ocorrendo de modo a “impactar os recursos hídricos” e causar “efeitos nocivos como assoreamento de rios, erosão e contaminação de águas superficiais e subterrâneas”, como acima transcrito (SEMA, 2016a, p. 58-59).

Os focos de mineração na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS podem ser visualizados na imagem abaixo:

Figura 9: Focos de mineração na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.



Fonte: SEMA, 2016a, p. 60.

Já sobre as formas de esgotamento sanitário na região, o Relatório Final da SEMA (2016a, p. 87) diagnostica que as disposições ambientais adequadas não são respeitadas no caso em concreto. Isso porque, em sua maioria, o esgoto sanitário da região não passa por tratamento, bem como deixa de atender parcela significativa da população. A saber:

Na área urbana, a grande maioria dos domicílios lançam seus efluentes na rede geral de esgoto ou pluvial (cerca de 59%), seguido de fossa séptica. No meio rural, diferentemente da área urbana, ocorre uma maior frequência da liberação de efluentes na tipologia “outros”, principalmente em fossas negras, perfazendo um pouco mais do que 50% (51.206 em 102.337).

Em 13 dos 29 municípios da bacia do Camaquã, existe algum tipo de sistema de esgotamento sanitário (SES). A CORSAN, apesar de deter os serviços de água e esgoto em vários municípios da bacia, somente em 7 sedes municipais, efetivamente atua na área de esgotamento sanitário. Isto ocorre somente apenas em Tapes. Das outras 12, somente em duas delas ocorre a prestação de serviços de esgotamento sanitário (Camaquã e Santana da Boa Vista), pelas respectivas prefeituras municipais (SEMA, 2016a, p. 87) – Grifei.

Figura 10: Percentuais de tratamento sanitário na região.

Quadro 4.35 –Índice de atendimento, de tratamento de esgoto e o tipo

Município	Índice de Atendimento Urbano de Esgoto (%) (2013)	Índice de tratamento de esgoto (%) (2013)	Tipo de tratamento (2008)
Amaral Ferrador	-	-	-
Arambaré	-	-	-
Arroio do Padre	-	-	-
Bagé	75,3	27,56	Filtro biológico e Fossa séptica de sistema condominial
Barão do Triunfo	-	-	-
Barra do Ribeiro	-	-	-
Caçapava do Sul	4,3	0	-
Cachoeira do Sul	28,7	13,57	Filtro biológico e Reator anaeróbio
Camaquã	81,7	0	-
Canguçu	-	-	Lodo ativado e Reator anaeróbio
Cerro Grande do Sul	-	-	-
Chuívisca	-	-	-
Cristal	-	-	-
Dom Feliciano	-	-	-
Dom Pedrito	13,9	100	Lagoas: anaeróbia, aeróbia, facultativa e de maturação
Encruzilhada do Sul	3	0	-
Hulha Negra	96,2	0	Lagoa facultativa
Lavras do Sul	-	-	-
Pelotas	64,3	40	Reator anaeróbio
Pinheiro Machado	-	-	-
Piratini	-	-	-
Santana da Boa Vista	96,6	100	Lagoa aeróbia, facultativa e fossa séptica de sistema condominial
São Gabriel	17,9	100	Filtro biológico e Reator - anaeróbio
São Jerônimo	-	-	Lodo ativado e Reator anaeróbio
São Lourenço do Sul	-	-	-
Sentinela do Sul	-	-	-
Tapes	0,6	0	-
Turuçu	-	-	-

Fonte: SEMA, 2016a, p. 89-90.

Figura 11: Percentuais de população atendida pelo esgotamento sanitário na região.
Quadro 4.33 – População total e urbana atendidas pelo SES nos municípios da bacia do Camaquã

Município	População (Habitantes)				Índice de Atendimento o total de Esgoto (%)	Índice de Atendimento o Urbano de Esgoto (%)
	Total	Urbana	Total Atendida com Esgotamento Sanitário	Urbana Atendida com Esgotamento Sanitário		
Amaral Ferrador	6.693	1.966	-	-	-	-
Arambaré	3.778	2.980	-	-	-	-
Arroio do Padre	2.857	475	-	-	-	-
Bagé	121.235	101.482	76.424	76.424	63,04%	75,31%
Barão do Triunfo	7.331	728	-	-	-	-
Barra do Ribeiro	13.150	9.718	-	-	-	-
Caçapava do Sul	34.676	26.154	1.122	1.122	3,24%	4,29%
Cachoeira do Sul	85.955	73.520	21.133	21.133	24,59%	28,74%
Camaquã	65.409	51.436	42.000	42.000	64,21%	81,65%
Canguçu	55.462	20.509	-	-	-	-
Cerro Grande do Sul	11.012	2.664	-	-	-	-
Chuívisca	5.201	287	-	-	-	-
Cristal	7.659	4.289	-	-	-	-
Dom Feliciano	15.038	3.487	-	-	-	-
Dom Pedrito	39.957	36.215	5.032	5.032	12,59%	13,89%
Encruzilhada do Sul	25.563	17.837	537	537	2,10%	3,01%
Hulha Negra	6.386	3.074	2.958	2.958	46,32%	96,23%
Lavras do Sul	7.862	4.871	-	-	-	-
Pelotas	341.180	318.230	204.645	204.645	59,98%	64,31%
Pinheiro Machado	13.047	9.988	-	-	-	-
Piratini	20.614	12.021	-	-	-	-
Santana da Boa Vista	8.455	3.819	3.710	3.690	43,88%	96,62%
São Gabriel	62.594	55.705	9.964	9.964	15,92%	17,89%
São Jerônimo	23.263	17.925	-	-	-	-
São Lourenço do Sul	44.498	25.017	-	-	-	-
Sentinela do Sul	5.438	1.341	-	-	-	-
Tapes	17.273	15.039	90	90	0,52%	0,60%
Turuçu	-	-	-	-	-	-

Fonte: SEMA, 2016a, p. 88.

A Constituição, em seu art. 21, inciso XX, expressamente prevê como competência da União a instituição de diretrizes para o saneamento básico, na medida em que é direito fundamental do ser humano, diretamente relacionado ao direito à saúde (art. 6º, CRFB) (BRASIL, 1988). Neste contexto, a Lei 11.445/07 cria a Política Nacional de Saneamento Básico, que deve ser respeitada em todo o território nacional (BRASIL, 2007b).

Considera-se saneamento básico, o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável (disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição); esgotamento sanitário

(disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente); limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana); bem como drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (infraestrutura e instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes) (BRASIL, 2007b, art. 3º).

Para tanto, a Lei 11.445/07 prevê que a titularidade do serviço público de saneamento básico é dos Municípios, no caso de interesse local, e dos Estados, no caso de interesse comum (BRASIL, 2007b, art. 8º, inc. I e II). Assim, em que pese cada um dos Municípios integrantes da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS ter o dever de organizar o saneamento básico em seu território, é indispensável considerar que o Estado também possui o dever de garantir condições mínimas de saneamento para a população (ainda que através do exercício de fiscalização ou incentivo às atuações municipais), na medida em que a higidez das águas da Bacia é de interesse comum de toda a região. Assim, considerando que, em regra, o esgoto sanitário não passa por tratamento e deixa de atender parcela significativa da população, a situação deve ser considerada ilegal e inconstitucional, de modo a ensejar a atuação dos Poderes Públicos.

Ainda sobre o tema geral de saneamento básico, importa destacar os problemas relativos à gestão de resíduos sólidos na região. A saber:

Os problemas relativos aos resíduos sólidos não se restringem apenas à **ineficiência do sistema de coleta** (muitas vezes causada pela deposição inadequada realizada pelos moradores da bacia). A partir da análise de informações provenientes de diferentes fontes de informação, foi possível levantar a existência de áreas impactadas pelo manejo inadequado dos resíduos sólidos nas sedes municipais de Arambaré, Cerro Grande, Dom Feliciano e Santana da Boa Vista. Estes são municípios onde os dados obtidos permitiram a identificação destes problemas, não significa que os demais municípios não os apresentem. [...] Problemas como o demonstrado no PMSB de Arambaré, que destaca a existência de **resíduos nas ruas e em terrenos baldios**, são mais corriqueiros e, provavelmente, acontecem

em boa parte dos municípios. No entanto, essa informação não está disponível de forma clara. Ainda, segundo o PMSB de Arambaré, já foram retiradas 380 toneladas de lixo, que saíram do município e foram levados pela a empresa "CRVR". Vale destacar que esta é a única informação referente ao antigo "lixão".

Por fim, destaca-se o fato de que algumas informações que são apresentadas em alguns planos municipais não são apresentadas para outros municípios. Por exemplo, segundo o PMGIRS de Cerro Grande do Sul, o município faz parte do Consórcio Intermunicipal Centro-Sul, juntamente com os municípios de Arambaré, Barra do Ribeiro, Mariana Pimentel, Sentinela do Sul, Sertão Santana e Tapes. No entanto, nos PMSB dos municípios citados, não há nenhuma informação a esse respeito, causando dúvidas no entendimento da situação real.

Ainda, foi informalmente indicada a **existência de problemas na rota dos caminhões de coleta de resíduo sólidos urbanos, relativos à disposição inadequada, com os consequentes problemas de mau cheiro, proliferação de insetos, etc.** (SEMA, 2016a, p. 96) – *Grifei*.

[...] a maioria dos municípios apresentam um bom atendimento da coleta dos resíduos sólidos na área urbana. Já quando se considera a população total, este índice diminui bastante, evidenciando o **déficit da coleta na área rural**. [...] verifica-se que 38% dos municípios realizam coleta seletiva, **quase a metade dos municípios (48%) não tem coleta seletiva**, mas para 14% dos municípios não foram obtidos dados. Dada a importância da coleta seletiva, em termos econômicos, sociais e ambientais, **pouco tem-se aproveitado deste potencial nos municípios da bacia, sendo um campo vasto para melhoria no campo dos resíduos sólidos** (SEMA, 2016a, p. 93) – *Grifei*.

Figura 12: Problemas relacionados à deposição irregular de resíduos sólidos.

Quadro 4.40 – Problemas relacionados à deposição irregular de resíduos sólidos

Município	Possíveis áreas de contaminação	Fonte
Arambaré	Área de Antigo "Lixão"	PMSB
	Resíduos nas ruas e em terrenos baldios	PMSB
Cerro Grande do Sul	O Município possui um antigo lixão que se encontra desativado e em processo de recuperação	PMGIRS
	Passivos ambientais localizados em encostas de morros e zonas baixas, os quais são utilizados como depósitos de calça e entulhos.	PMGIRS
Dom Feliciano	Zona rural	Questionário
Santana da Boa Vista	Recuperação do "lixão"	Questionário

Fonte: SEMA, 2016a, p. 96.

Dessa forma, a Lei 12.305/10 institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e expressamente determina o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações que devem ser adotadas pelo Poder Público (notadamente pelo Governo Federal, de forma isolada ou em cooperação com os Estados e Municípios), para a gestão integrada e para o gerenciamento ambientalmente adequados dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010a). Na medida em que tais regras não são respeitadas na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, como evidenciado pelas informações do

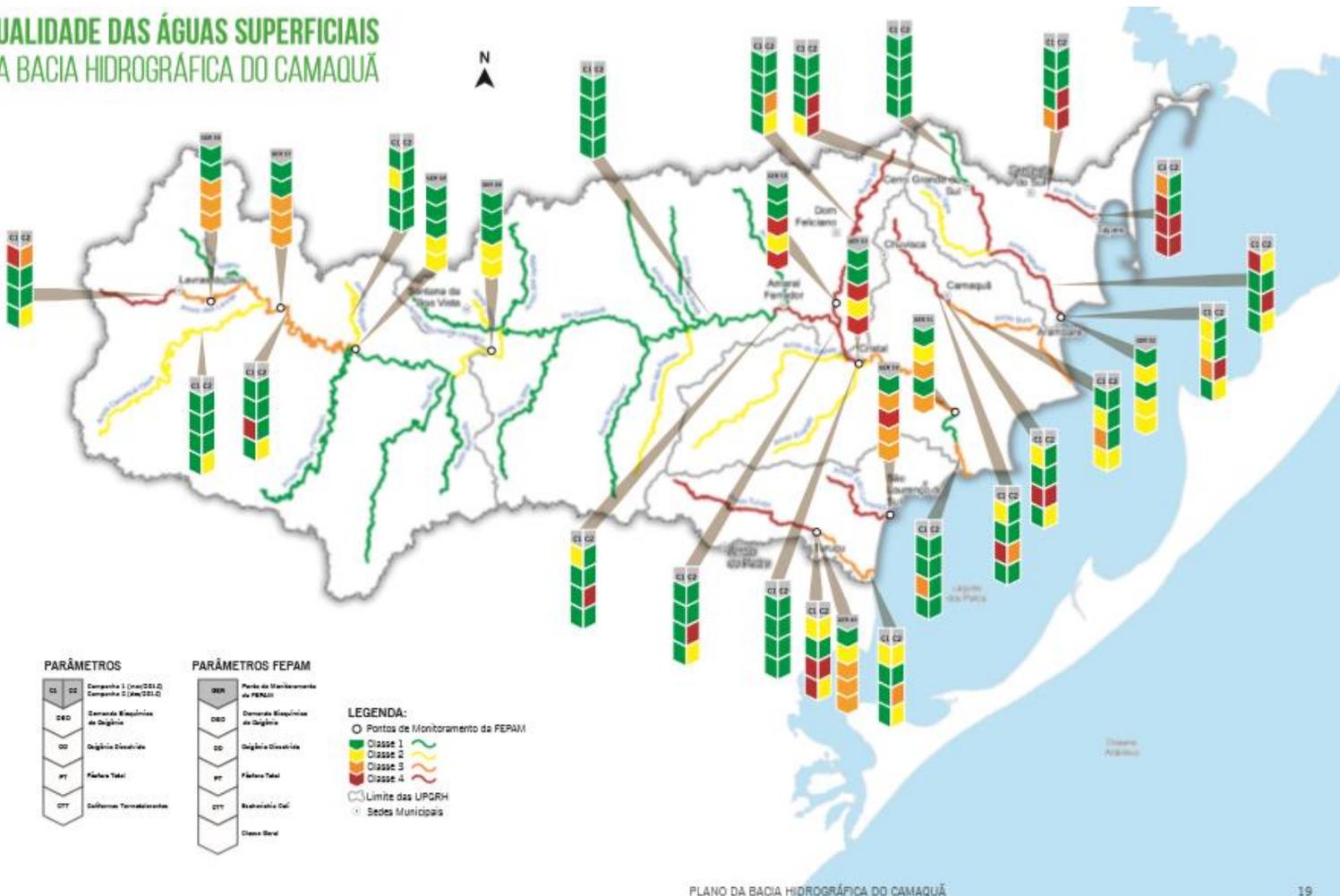
Relatório Final da SEMA (2016a, p. 93-96), o reconhecimento da inconstitucionalidade e da ilegalidade do cenário fático da região, neste ponto, é igualmente a medida que se impõe.

Sobre a qualidade das águas superficiais da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, o relatório apresenta a classificação de 1 a 4, sendo 1 de boa qualidade e 4 de má qualidade. Com efeito:

Os principais parâmetros causadores de inconformidades foram, em ordem de importância, o fósforo total, os coliformes termotolerantes, a turbidez e o oxigênio dissolvido (OD). No entanto, há de destacar-se que mercúrio e zinco apareceram como causadores de classe 3, respectivamente, em uma amostra do ponto GER 52 (na foz do arroio Velhaco, em Arambaré), e outra do ponto GER 53 (no rio Camaquã, sob a ponte da BR116, em Cristal) (SEMA, 2016a, p. 108) – Grifei.

Figura 13: Qualidade das águas superficiais da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.

QUALIDADE DAS ÁGUAS SUPERFICIAIS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO CAMAQUÃ



Ainda sobre a qualidade das águas da bacia, o relatório apresenta mais detalhes, conforme unidade de planejamento:

A contaminação urbana (esgotos domésticos, lixiviados de lixões, etc.) é encontrada nas águas que passam próximas às cidades. Existe indícios desta contaminação nos pontos GER59 (arroio das Lavras, à jusante de Lavras do Sul) e o GER60 (rio Camaquã, na foz do arroio João Dias, a jusante de Minas do Camaquã). **Foram verificadas a ocorrência de *Escherichia coli* e fósforo total.** Além disso, valores baixos de OD também foram observados.

Confirmaram-se as observações apresentadas no trabalho de LAYBAUER e BIDONE (1998), sobre o **Alto Camaquã**, relativamente **a contaminação por metais advindos das atividades mineradoras.** Neste trabalho, é indicada a **contaminação por cobre.** Como visto, muito embora não tenha sido possível utilizar este elemento para fins de classificação do CONAMA, a sua presença é recorrente na área. Além disso, também foi verificado problemas recorrentes com **alumínio dissolvido.** Ressalta-se a verificação da **existência de uma barragem de rejeito da mineração, que mesmo estando desativada, ainda parece contaminar as águas do arroio João Dias**, antes da confluência com o Camaquã, perto de Minas do Camaquã.

Resumindo, a região apresentou **problemas relativos a metais pesados, turbidez e, em menor escala, eventuais contaminações urbanas e animal [...].** Em vários pontos de monitoramento o problema é turbidez (GER58, GER 55, e CAM07), corroborando o mencionado antes.

Com relação a **metais pesados**, aparece **cobre** de forma preocupante nos dois pontos de monitoramento da FEPAM (GER58 e GER55), o primeiro no rio Camaquã e o segundo no arroio Sutil. Também **alumínio** dissolvido, aparece nos 4 pontos de monitoramento da Campanha de Campo (CAM05, CAM06, CAM07 e CAM08).

À jusante de Amaral Ferrador, o rio Camaquã recebe o arroio Sutil. Neste ponto (CAM08), o rio Camaquã aparece preponderantemente com classe 1, indicando que houve tempo para a autodepuração do Sutil e do Camaquã, até chegar neste ponto.

Sumarizando, aparentemente existem **problemas com as matas ciliares nas partes planas da região, junto aos cursos de água, com o consequente processo erosivo, e o transporte deste material rio abaixo (turbidez). Os problemas com metais persistem (cobre e alumínio). Também foram verificados sinais de poluição urbana à jusante de alguns conglomerados urbanos.** Ao final desta região, depois de Amaral Ferrador, o rio Camaquã se recupera (classe 1). [...]

O rio Camaquã, depois de recuperar-se ao final da UPGRH Médio Camaquã, ao chegar na cidade de Cristal, sofre **contaminação por poluição urbana, resultando em águas com problemas de fósforo total, *Escherichia coli*, e DBO**, conforme visto para o ponto GER53 (rio Camaquã, em Cristal, na ponte na BR116). Neste mesmo ponto, localiza-se também o ponto de balneabilidade BAL02 (Cristal, Camping Municipal). Nele, a partir de 2003, 54% das amostras as águas foram consideradas **impróprias para o banho**, reforçando a constatação da contaminação destas águas por esgotos domésticos. [...]

Nas áreas de plantio de arroz praticamente inexistem matas ciliares, o que propicia o carreamento de material suspenso (turbidez). Valores altos deste parâmetro foram encontrados na ponte da BR116 (GER53) e no Banhado da Pacheca (GER51). É fácil de constatar a ocorrência de várias praias resultantes da deposição deste material erodido, nos dois pontos mencionados anteriormente.

A presença de fósforo nestas áreas, levando à classe 4 em praticamente todos os pontos de monitoramento, com exceção do CAM10, nas proximidades da foz do rio Camaquã, vêm a indicar um tipo diferente de origem deste elemento. Vem a se juntar à **poluição urbana a contaminação**

pelos nutrientes utilizados na cultura do arroz. Até mesmo **clorofila a**, apareceu no ponto CAM10, indicando um aumento do grau de trofia do ambiente. Continuam ocorrendo **sinais de metais pesados** (Zn e Cu).

Assim, no seu caminho para a laguna dos Patos, o rio Camaquã tem problemas devido a passagem pela zona urbana de Cristal. Junta-se a isto, a **contaminação advinda da lavoura do arroz (fósforo total**, principalmente). Caso semelhante acontece com o arroio Duro. No seu curso superior, antes da barragem do Duro, existe o **comprometimento das suas águas pela turbidez e fósforo total, proveniente dos impactos causados pela cultura do fumo**. A maior parte da turbidez fica retida na barragem do Duro, aumentando a transparência das águas no seu interior.

Apesar disso, mesmo depois da barragem, o arroio Duro continua ainda com turbidez acima do limite da classe 4 do CONAMA. Ao passar pela cidade de Camaquã o **arroio é contaminado pela poluição urbana, conforme pode ser verificado pela presença de fósforo, coliformes termotolerantes e baixo oxigênio dissolvido**. Depois disso, as suas águas são usadas para fins de irrigação agrícola. Dependendo da época do ano, maior ou menor será a vazão remanescente, não desviada neste ponto.

Sintetizando, **as águas do arroio Duro sofrem contaminação pela atividade agrícola antes e depois da barragem do Duro (fumo e arroz). Junta-se a isto, a falta de mata ciliar, que vem ao final e ao cabo, aumentar a sua turbidez.** [...] Resumidamente, o Velhaco se caracteriza com um arroio de águas de boa qualidade (classe 1) na sua cabeceira, sendo paulatinamente **contaminado por esgotos urbanos e drenagem agrícola** no seu caminho para a laguna dos Patos. Na sua foz, dentro de Arambaré, aparecem metais, entre eles **mercúrio**, que precisam ser melhor investigados, além de coliformes termotolerantes originados na carência do sistema de saneamento básico.

As águas do arroio Teixeira começam com qualidade compatível com classe 1 do CONAMA, mesmo o ponto de monitoramento (TEI01) estando relativamente próximo de Sentinela do Sul, à jusante. Depois, o arroio passa por um longo trecho em zona de plantio de arroz até chegar na sua foz, na zona urbana de Tapes. Constatou-se um **comprometimento da qualidade da água, tornando-se a mesma classe 4, função de um valor baixo para OD. Confirma-se a contaminação por esgotos domésticos**, pela verificação da balneabilidade nos dois pontos de monitoramento da FEPAM. No Camping dos Pinherais (BAL03), 47,24% do tempo as águas foram impróprias para banho. Já no Portal de Tapes (BAL04), o mesmo ocorreu em 66,67% do tempo. **Em resumo, o comportamento do arroio Teixeira é muito similar ao do Velhaco, apresentando águas classe 1 do CONAMA nas cabeceiras, e classe 4 junto a foz, sendo contaminado pela cultura do arroz ao longo do seu curso, e por esgotos domésticos na sua foz, em Tapes.** Destaca-se o aumento da concentração de fósforo total e da cor em grande parte dos pontos de monitoramento da segunda campanha de campo em relação à primeira. [...] Tentando sumarizar, o arroio Turuçu, ao passar pela cidade de Turuçu, junto a BR116, tem as suas águas contaminadas por poluição urbana. Após, vai em direção a laguna dos Patos em zona rural, no trecho melhorando um pouco. Mesmo assim, ainda é classe 4, um pouco antes da sua foz. Já o arroio São Lourenço, foi monitorado somente junto a foz (GER50), em São Lourenço do Sul. Lá, mais 4 pontos de balneabilidade estavam disponíveis para esta análise. Pelo que pode ser visto, o arroio passa por área de arroz antes de chegar na sua foz. Todos estes pontos de monitoramento (5) estão em área urbana. Não é de estranhar-se a verificação da classe 4, resultante da análise dos dados do ponto GER50. Esta classe 4 foi causada por problemas com fósforo total e OD. Outros causadores de classe 3 foram: **nitrogênio amoniacal, e Escherichia coli**. Em duas ocasiões monitoradas pela FEPAM, no período analisado, suas águas tornaram-se salobras (salinidade > 0,5 0/00). Constata-se com isso, a salinização das águas da laguna dos Patos em frente a foz do arroio São Lourenço. Não foram verificados, concentrações

expressivas de metais, diferentemente dos outros corpos de água da bacia hidrográfica do Camaquã, como um todo.

A influência do lançamento de esgotos domésticos sem tratamento, tanto no arroio São Lourenço, quanto diretamente na laguna dos Patos, foi verificada pelo monitoramento de balneabilidade realizado em 4 pontos na área (BAL05, BAL06, BAL07 e BAL08). O pior ponto, ocorreu na Praia da Barrinha (BAL06) onde 49,10% das vezes a água era imprópria para banho.

Assim, **pode-se sumarizar a situação do arroio São Lourenço, junto a foz (único local de monitoramento), como preocupante pela contaminação de origem urbana e rural.** (SEMA, 2016a, p.116-121) – *Grifei.*

Dessa forma, entende-se que a qualidade das águas da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS não atende às disposições constitucionais sobre preservação do meio ambiente e nem os padrões determinados pela Lei 9.433/1997, de modo que está em desacordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997). Com efeito, trata-se de mais um ponto que demonstra a inconstitucionalidade da realidade ambiental da região.

Além disso, a Resolução n. 206/16, que aprovou o enquadramento das águas superficiais da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS nos níveis expostos na imagem acima, também estipulou metas intermediárias de 10 e 15 anos, bem como metas para um futuro enquadramento em 20 anos. Ainda, determinou-se o planejamento conjunto e a implementação, pelo Comitê Camaquã e pelos órgãos gestores de recursos hídricos e de meio ambiente, de uma rede de monitoramento de qualidade da água na Bacia que utilizasse, no mínimo, os mesmos pontos de amostragem do enquadramento original. Tal monitoramento deveria reportado a cada dois anos, conforme previsão do art. 3º da Resolução (RIO GRANDE DO SUL, 2016). Todavia, não há quaisquer notícias de que tanto o monitoramento quanto os relatórios tenham realmente ocorrido.

Dessarte, em razão de todos estes problemas diagnosticados pelo Relatório Final, a SEMA elaborou o já mencionado Plano de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, que foi aprovado pelo Comitê Camaquã em 29 de agosto de 2016. Este plano apresentou metas de curto, médio e longo prazo, a serem cumpridas de 2015 a 2035. Tais metas, distribuídas em planos de ações, foram assim sintetizadas pela SEMA (2016b, p. 24-27) da seguinte forma:

Figura 15: Planos de Ações da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.



Fonte: SEMA, 2016b, p. 24-25.

Figura 16: Ações do Plano de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.



Fonte: SEMA, 2016b, p. 26-27.

Entretanto, destaca-se que até o presente ano de 2023, apesar de já transcorridos 8 anos (mais de um terço do período estabelecido para o cumprimento das metas acima destacadas), não há quaisquer informações sobre a execução parcial do Plano de Gerenciamento. Ressalta-se que quaisquer dados sobre o êxito, ou quiçá a mera tentativa, das ações do plano se encontram omissos tanto no sítio eletrônico da SEMA (2023) quanto do perfil do Comitê nas redes sociais (COMITE CAMAQUÃ, 2023). Além disso, o sítio eletrônico do Comitê Camaquã (2022), que até meados de 2022 também não apresentava quaisquer informações, atualmente se encontra desativado. Ainda, as ligações para os números de contato não são atendidas. Destaca-se também que as reuniões semestrais realizadas pelo Comitê abordam temas diversos, mas não tratam especificamente do Plano de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, conforme divulgações do próprio Comitê (COMITE CAMAQUÃ, 2023).

Portanto, diante da ausência de dados sobre o cumprimento parcial das metas propostas e da ausência de relatos sobre a fiscalização do plano, tende-se a concluir que este ainda não logrou transformar em realidade as disposições constitucionais relativas ao direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Destaca-se que, ainda que eventuais medidas de fiscalização e implementação do plano tenham sido aplicadas na prática, a falta de comunicação à população interessada demonstra inegável falha do Poder Público e impede o diálogo que se deseja para a concretização do direito em questão.

Conseqüentemente, a partir das considerações apresentadas pelo Relatório Final da SEMA (2016a), bem como pelas disposições legais e constitucionais que direta ou indiretamente são desrespeitadas, é possível concluir que a situação ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS ainda possui problemas que precisam ser enfrentados, porquanto distanciam a realidade do ideal constitucional de um meio ambiente sadio e equilibrado.

Em outras palavras, percebe-se a caracterização de um verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS. A propósito, como visto no item 2.2, o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional demanda a conjugação de quatro pressupostos (CAMPOS, 2015b; 2022). Importa, pois, lembrar tais elementos e analisar a presença deles no estudo de caso da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.

O primeiro pressuposto do Estado de Coisas Inconstitucional consiste numa violação grave, ampla, continuada, massiva, generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, capaz de atingir um número expressivo de indivíduos (CAMPOS, 2022, p. 432). Diante de todos os problemas identificados na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, mostra-se inequívoco que há, na região, uma violação grave e ampla de direitos: não só o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado em si, mas também todos os seus desdobramentos – o direito à vida (artigo 5º, CRFB), à saúde (artigo 6º, CRFB), à segurança alimentar e à água potável (artigo 6º, CRFB), à moradia (no sentido de habitat), ao trabalho (artigo 7º, CRFB), à identidade cultural das comunidades tradicionais (artigo 215, *caput* e §1º, CRFB), entre outros (BRASIL, 1988). Tal violação também é contínua, na medida em que já dura décadas (LIMA, 2018, p. 83) e considerando que, mesmo oito anos após o Plano de Gerenciamento (com início previsto para 2015), a situação segue inalterada. Ademais, a violação é sistêmica, porquanto não é relativa apenas a um ou a alguns elementos do meio ambiente, mas sim abrange diversos fatores interdependentes: a poluição das águas por efluentes agrícolas, esgotos domésticos e resíduos sólidos; o desmatamento ciliar; o assoreamento dos rios, devido à erosão da mata ciliar e do acúmulo de detritos nos cursos d'água; a ocupação da área ciliar para moradia irregular; a caça e a pesca indiscriminada; a mineração sem preservação/restauração ambiental; e o descumprimento da legislação relativa às unidades de conservação e áreas de preservação permanente. Por fim, trata-se de violação capaz de atingir um número expressivo de indivíduos, haja vista os 1.056.146 habitantes das cidades atingidas (IBGE, 2023) e a extensão da área da Bacia (21.657 km²) (SEMA, 2023).

O segundo elemento caracterizador do Estado de Coisas Inconstitucional é a omissão do Poder Público na defesa e no cumprimento dos direitos fundamentais, demonstrando inércia e incapacidade persistente das autoridades públicas (CAMPOS, 2022, p. 432). No caso da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, a omissão do Poder Público na defesa e cumprimento do direito fundamental ao meio ambiente também está claramente caracterizada, haja vista que se tratam de problemas que já perduram décadas, bem como considerando a falta de cumprimento parcial das metas do plano de gerenciamento e a ausência de quaisquer indícios de sua fiscalização ou de divulgação para participação popular.

O terceiro pressuposto do Estado de Coisas Inconstitucional consiste na necessidade de medidas estruturais de mais de um órgão estatal, que devem atuar

conjunta e coordenadamente para superar o quadro de inconstitucionalidade. (CAMPOS, 2022, p. 432-433). No caso concreto, para a contenção dos problemas identificados na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, vislumbra-se a necessidade de medidas estruturais de mais de um órgão estatal, uma vez considerando a complexidade dos danos diagnosticados e a interrelação desses com outros setores, como a questão da agricultura, do saneamento básico e da gestão de resíduos sólidos das cidades.

Ressalta-se que, em matéria ambiental, a Constituição prevê a competência comum dos entes federados para questões administrativas e a competência concorrente de todos para questões legislativas. Com efeito:

Art. 23, CRFB. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; [...] (BRASIL, 1988).

Art. 24, CRFB. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]
VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...] (BRASIL, 1988).

Assim, na medida em que todos os entes federados são competentes para a preservação do meio ambiente, notadamente no aspecto administrativo, a Lei Complementar 140/2011 buscou elaborar meios para que haja cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no 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 (BRASIL, 2011c).

Para a cooperação institucional, a Lei Complementar 140/11 prevê diversos instrumentos, como exemplo consórcios públicos, convênios ou acordos de cooperação técnica, Comissão Tripartite Nacional ou Comissões Tripartites Estaduais, fundos públicos e privados, bem como delegação de atribuições ou da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro (BRASIL, 2011c, art. 4º). Não bastasse, há a previsão de quais ações administrativas competem à União (art. 7º), aos Estados (art. 8º) e aos Municípios (art. 9º). De modo geral, é possível inferir que

predomina o “Princípio do Interesse”, de modo que as ações que apresentem relevância nacional devem ser articuladas pela União, as ações com relevância regional pelos Estados e as ações com relevância local pelos Municípios.

No caso da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, a relevância é nitidamente regional, porquanto abrange 28 municípios e representa significativa parcela da população e do território do Estado do Rio Grande do Sul. Daí porque entende-se que a atribuição para gerir a crise ambiental vivenciada pela Bacia deve ser do Estado, em coordenação com os Municípios atingidos. Portanto, o terceiro pressuposto do Estado de Coisas Inconstitucional está de fato preenchido: a superação do estado de inconstitucionalidade depende da ação coordenada de órgãos estaduais e municipais de várias cidades, o que evidencia a complexidade das medidas reestruturantes necessárias.

E por fim, o quarto elemento caracterizador do Estado de Coisas Inconstitucional consiste no risco de ajuizamento de um grande número de demandas judiciais sobre o assunto, capaz de causar verdadeiro congestionamento da máquina judiciária. (CAMPOS, 2022, p. 433). Como já mencionado, este pressuposto não é unanimemente mencionado pela doutrina e pelos tribunais, porquanto existem relativizações importantes, já citadas, mas que cabem serem aqui retomadas.

Reitera-se o entendimento de Adriana Costa Lira (2021, p. 19), que defende a desconsideração do risco de grande número de demandas judiciais para a declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional, como medida que “alarga as possibilidades de acesso à justiça e concretização de direitos fundamentais das classes menos favorecidas”. Isso porque “nem sempre aqueles que são vítimas de flagrante Estado de Coisas Inconstitucional – mesmo que em grande número – se encontram em condições de exercer seu direito de ação” (LIRA, 2021, p. 19).

Ainda, como mencionado no item 2.2, é possível interpretar o quarto pressuposto com uma hipótese: isto é, poderá haver um Estado de Coisas Inconstitucional se o caso em questão apresentar a potencialidade de gerar um amplo número de demandas judiciais, mesmo se concretamente tais ações ainda não tenham sido ajuizadas. Destaca-se que este é o sentido utilizado pela Corte Constitucional Colombiana na *Sentencia T-025/04* e pela ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, na ADPF 760. Entende-se que, para que haja a caracterização de um Estado de Coisas Inconstitucional, é indispensável considerar que “se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema ajuizassem ações

individuais para tutela dos seus direitos, produzir-se-ia grande congestionamento judicial” (BRASIL, 2022).

Defende-se, pois, que o quarto elemento do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental configurado na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS deve ser interpretado nestes termos: a partir da potencialidade de múltiplas ações judiciais, se todos os afetados pelas condições ambientais adversas da região decidissem buscar pela via judiciária a efetivação do seu (e de todos) direito ao meio ambiente. Trata-se de medida que privilegia o acesso à justiça e a efetivação do direito fundamental em questão – metas que são, como visto, imprescindíveis ao Poder Judiciário.

Ainda, importa considerar que os principais efeitos adversos da situação de degradação ambiental são sentidos com maior força pela população economicamente desfavorecida. Desse modo, mesmo sendo vítimas de um flagrante Estado de Coisas Inconstitucional, geralmente não se encontram em condições de exercer seu direito de ação, em decorrência de vulnerabilidades econômicas, sociais, técnicas e informacionais.

Não bastasse, como já estudado, não se trata de um problema que pode ser relegado a eventuais judicializações individuais, haja vista o aspecto coletivo e de interesse público que o próprio direito possui, bem como pela inadequação do processo civil individual para questões difusas. É necessário lembrar também que o direito ao meio ambiente ainda carece de conscientização da população, notadamente pela lógica antropocêntrica que dita a maioria das relações sociais, econômicas e políticas da atualidade e pela conseqüente exploração irrestrita dos recursos naturais que, infelizmente, ainda é a regra na sociedade.

Portanto, a despeito da pouca revolta social, a inefetividade do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado não pode ser ignorada pelos tribunais e pelos operadores do Direito. É imperioso, pois, reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental caracterizado na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS e buscar por instrumentos jurídicos capazes de auxiliar a conter tal quadro de inconstitucionalidade. Notadamente, importa estudar a potencialidade do Processo Estrutural para a efetivação do direito ao meio ambiente na realidade regional.

4.2 As técnicas do Processo Estrutural para a contenção do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS: um estudo de casos paradigmáticos

Diante da configuração de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, é necessário passar para a próxima etapa do controle de constitucionalidade de um contexto fático, na qual se buscam medidas concretas e efetivas para alcançar as metas constitucionais. Como visto, o Processo Estrutural consiste num instrumento jurídico que pode auxiliar na efetivação de direitos de fundamentais e na contenção de quadros de inconstitucionalidade, na medida em que utiliza técnicas dialogadas com o potencial de incrementarem a efetividade dos direitos fundamentais e a própria democracia material.

Para investigar a potencialidade do Processo Estrutural no tratamento do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, importa estudar certos casos paradigmáticos e as técnicas que foram neles utilizadas, a fim de perquirir a sua reprodução na realidade regional. Com efeito, analisar-se-ão os processos relativos aos desastres ambientais de Mariana/MG e Brumadinho/MG e a famosa Ação Civil Pública do Carvão, de Criciúma/SC.

4.2.1 Os processos de Mariana/MG e Brumadinho/MG

O manejo judicial das consequências dos desastres ecológicos ocorridos em Mariana/MG e Brumadinho/MG pode ser ilustrativo para a análise das características e das potencialidades do Processo Estrutural, notadamente no que tange à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

No dia 05 de novembro de 2015, uma barragem de rejeitos de mineração a 35km de Mariana/MG, denominada Fundão e controlada pela empresa Samarco Mineração S.A. (em empreendimento conjunto com a empresa brasileira Vale S.A. e a anglo-australiana BHP Billiton), rompeu-se. O evento, que causou a morte de 19 pessoas, foi considerado o maior desastre ambiental da história brasileira. Com um volume total de 62 milhões de metros cúbicos, a lama despejada destruiu e contaminou completamente as águas do Rio Doce, cuja bacia hidrográfica abrange 230 municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo (AZEVEDO, 2015).

Pouco mais de três anos depois, no dia 25 de janeiro de 2019, outra barragem de rejeitos de mineração controlada pela empresa Vale S.A rompeu-se: desta vez a barragem denominada Mina Córrego do Feijão, localizada em Brumadinho/MG. O desastre causou a morte de 270 pessoas, incluindo oito desaparecidas (FREITAS, 2021).

Ante a urgência e a gravidade da situação, o Poder Judiciário foi acionado em diversos processos coletivos destinados a gerenciar as consequências dos desastres ecológicos de Mariana/MG e Brumadinho/MG. Pode-se citar as Ações Cíveis Públicas n. 5002387-92.2021.8.13.0400 (MINAS GERAIS, 2015), n. 5044954-73.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019a), n. 5087481-40.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019b), n. 502608-67.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019c) e n. 5010709-36.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019d), ajuizadas na Justiça Estadual de Minas Gerais pelo Estado de Minas Gerais, pelo Ministério Público de Minas Gerais e pela Defensoria Pública de Minas Gerais, objetivando, dentre outros, a responsabilização da empresa que explorava as barragens de Mariana/MG e Brumadinho/MG e a reparação integral dos danos causados.

Ainda, pode-se citar a Ação Civil Pública n. 1005310-84.2019.4.01.3800 (BRASIL, 2019), que foi proposta pelo Ministério Público Federal contra a União e a Agência Nacional de Mineração, tendo tramitado na Seção Judiciária de Minas Gerais, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Nesta, buscou-se expressamente a adoção de medidas estruturais para a revisão da política federal relativa a barragens de rejeitos sólidos oriundos de mineração (BRASIL, 2019).

Tratam-se de processos que fogem da lógica tradicional do Processo Civil, na medida em que além de interesses privados, abrangem preponderantemente interesses públicos. Assim, “diversos direitos humanos fundamentais, individuais e da coletividade, estão em jogo nesta aparentemente singela demanda judicial” (PEREIRA; GÓES, 2022, p. 183).

Conforme Samuel Paiva Cota e Leonardo Silva Nunes (2018, p. 248), o desastre ambiental de Mariana/MG “teve proporções gigantescas, causando impactos em dois estados do Brasil, dezenas de municípios, e milhares de pessoas atingidas direta ou indiretamente pelo rompimento da barragem. Além disso, o desastre trouxe reflexos não somente ambientais, mas também econômicos, sociais, dentre outros.”

Dessa forma, dois fatores são inegáveis: o “amplo espectro de sujeitos interessados nas inúmeras demandas processuais ajuizadas, muitas delas

apresentando interesses claramente antagônicos”; e “a necessidade de implementação de diversas medidas estruturais, de reorganização de entidades e organismos sociais, que foram e têm que ser tomadas pelo Poder Público” (COTA; NUNES, 2018, p. 248).

Sobre a complexidade da questão, inerente à amplitude de interessados e à peculiaridade das medidas que devem ser adotadas para o adequado dimensionamento do caso, Samuel Paiva Cota e Leonardo Silva Nunes (2018, p. 249) afirmam:

No episódio de Mariana (MG), a **multiplicidade de interesses** envolvidos é notável. Há o interesse de **cada pessoa atingida** pelo desastre, o interesse das **empresas mineradoras** (Vale, Samarco e BHP), o dos **entes públicos** (os Municípios, os Estados, a União), o dos **órgãos controladores e fiscalizadores** (como o Ibama, Igam, Iphan), o das **comunidades indígenas** que povoam a região – além de **muitos outros** que ainda poderiam ser citados. Além disso, nesse caso podemos pensar rapidamente em medidas que deverão ser tomadas a curto, médio e longo prazo, como o **reassentamento das famílias atingidas**; a **despoluição** dos rios e afluentes em que foram despejados os rejeitos; a **punição**, em seus diversos aspectos, das mineradoras envolvidas; a tomada de providências para a **proteção das barragens** existentes e a **contenção de novos desastres** – *Grifei*.

A despeito destas características, Edilson Vitorelli (2021, p. 40-41) entende que os desastres de Mariana/MG e Brumadinho/MG não podem ser considerados litígios estruturais. Com efeito, o autor apresenta uma classificação própria dos litígios coletivos, dividindo-os em litígios de difusão global, local ou irradiada.

Os litígios coletivos de difusão global seriam aqueles nos quais a lesão atinge “a sociedade de modo geral, mas repercutem minimamente sobre os direitos dos indivíduos que a compõe”. Assim, sua complexidade normalmente é baixa, na medida em que “a lesão costuma se espalhar uniformemente por toda a sociedade”, sem gerar conflituosidade entre os indivíduos (VITORELLI, 2021, p. 34-35).

Já os litígios coletivos de difusão local “são aqueles em que o litígio, embora coletivo, atinge pessoas determinadas, em intensidade significativa, capaz de alterar aspectos relevantes de suas vidas”, sendo que tais pessoas pertencem a um mesmo grupo ou uma mesma comunidade. Dessa forma, a complexidade é baixa e a conflituosidade entre as vítimas da lesão é média, porquanto são pessoas com interesses diversos, mas ligadas por vínculos sociais que aproximam as suas vontades (VITORELLI, 2021, p. 36-37).

Por fim, os litígios coletivos de difusão irradiada, no qual a sociedade é atingida “de modo qualitativa e quantitativamente distintos entre os seus integrantes, dando

origem a subgrupos que não compõem uma comunidade, não tem a mesma perspectiva social e não serão atingidos, da mesma forma e com a mesma intensidade, pelo resultado do litígio”, de modo que “suas visões acerca da solução desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas”. Nesses casos, a conflituosidade é elevada, “uma vez que as pessoas sofrem lesões significativas o bastante para desejarem ter suas vozes ouvidas, mas essas lesões são distintas em modo e intensidade, o que potencializa as diferenças em suas pretensões” (VITORELLI, 2021, p. 39-40).

Neste diapasão, Edilson Vitorelli (2021, p. 60) entende que todo litígio estrutural é um litígio coletivo irradiado, mas nem todo litígio coletivo irradiado será estrutural. Isso porque, apesar do litígio estrutural ter “lugar no contexto de uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes, afetando os interesses desses subgrupos de modos distintos, sem que haja, entre eles, qualquer perspectiva social compartilhada” (VITORELLI, 2021, p. 60), somente poderá ser considerado estrutural se for causado pelo “modo com que uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera” (VITORELLI, 2021, p. 56). Em suma, apenas quando a violação de direito for causada pela forma como uma estrutura burocrática funciona é que se estará diante de litígios estruturais.

Com a máxima vênia, é possível entender que os desastres de Mariana/MG e Brumadinho/MG, além de serem litígios coletivos de difusão irradiada, são também litígios estruturais. Isso porque, conforme Marco Félix Jobim (2022)⁷⁷, as lesões ocorridas advêm do problema das barragens de mineração, que era um problema estrutural e, inclusive, é o objeto da citada Ação Civil Pública n. 1005310-84.2019.4.01.3800 (BRASIL, 2019)

Além disso, Leonardo Silva Nunes (2022)⁷⁸ afirma que apesar dos rompimentos das barragens, em si, serem eventos pontuais, é possível a expansão da metodologia do Processo Estrutural, porquanto os efeitos dos desastres assumem feições estruturais. Isto é, os desastres atingiram proporções gigantescas, causaram impactos

⁷⁷ Informação verbal apresentada no II Congresso Internacional de Processo Estrutural, ocorrido entre os dias 07 a 09 de junho de 2022. Especificamente, fala do Professor Marco Felix Jobim durante a mesa temática “Casos de Processo Estruturais em Primeira Instância”, no dia 07 de junho de 2022, às 19h45.

⁷⁸ Informação verbal apresentada no II Congresso Internacional de Processo Estrutural, ocorrido entre os dias 07 a 09 de junho de 2022. Especificamente, fala do Professor Leonardo Silva Nunes, durante a mesa temática “Casos de Processo Estruturais em Primeira Instância”, no dia 07 de junho de 2022, às 20h15.

em dois estados do Brasil e em dezenas de municípios e, ainda, atingiram direta ou indiretamente milhares de pessoas, gerando reflexos não somente ambientais, mas também econômicos e sociais. Nunes (2022) ainda lembra de um distrito que foi totalmente destruído pela lama, de modo que comunidades inteiras tiveram que se deslocar (em semelhança ao caso da *Sentencia T-025/04*, da Colômbia). Por fim, há ainda o problema estrutural subjacente, que é a operacionalização de barragens, a fim de evitar danos futuros.

Por oportuno, reitera-se o já citado entendimento de Jordão Violin (2019, p. 56), no sentido de que nos litígios estruturais “não se questiona um ato isolado, mas sua institucionalização e reprodução”. Desse modo, o objetivo não é simplesmente recuperar o *status quo ante* (até porque, nos desastres de Mariana/MG e Brumadinho/MG, isso pode ser até mesmo impossível), “mas alterar o funcionamento de toda uma engrenagem social para evitar ilícitos futuros” (VIOLIN, 2019, p. 56).

Isso posto, é imprescindível entender que os danos de Mariana/MG e Brumadinho/MG são oriundos de uma estrutura que não funcionou, qual seja tanto a operacionalização das barragens por empresas privadas, quanto a fiscalização destas pelo Poder Público. Os Processos Estruturais subsequentes, portanto, não objetivam apenas restaurar ou indenizar os danos sofridos, mas principalmente analisar todo o sistema para identificar o bloqueio institucional e impedir que uma situação semelhante se repita.

Samuel Paiva Cota e Leonardo Silva Nunes (2018, p. 249), assim, afirmam que no caso de Mariana/MG “são flagrantes algumas das variadas facetas de um litígio de interesse público, altamente complexo e polimorfo”. Dessa forma, “é imprescindível repensar a lógica processual clássica bipolar, por meio da implementação de medidas estruturais, de modo a garantir não só o real acesso à justiça aos sujeitos interessados no provimento jurisdicional, mas também a efetividade aos direitos” (COTA; NUNES, 2018, p. 249). Ou como afirmam Bernardo Pereira e Gisele Góes (2022, p. 185-186), tratam-se de casos que “envolvem valores constitucionais, que ultrapassam os interesses intersubjetivos das partes” e são policêntricos, com “diversos núcleos a serem investigados, mesmo que subsidiários”. Assim, demandam “soluções que vão além da relação linear autor-réu, exigindo respostas amplas, difusas, com perspectiva futura, que necessitam de efetivação gradativa, sob pena de criar uma crise maior do que a que está sendo analisada” (PEREIRA; GÓES, 2022, p. 186).

Ademais, Dierle Nunes, Alexandre Gustavo Bahia e Jéssica Helena Araújo (2020, p. 310) concluem:

Sabe-se que o **dano ambiental decorrente dos rompimentos de barragens** de rejeitos envolvem **objetos complexos**, haja vista que além do dano ambiental na fauna e flora, temos perdas de cunho patrimonial e humano decorrente destes casos, o que faz com que se tenham **múltiplas partes e objetos distintos**, razão pela qual **faz-se necessário recorrer às medidas estruturantes** para que o procedimento que tenha por finalidade resolver este tipo de litígio complexo seja eficiente, haja vista a mencionada insuficiência do modelo de litígio coletivo adotado atualmente – *Grifei*.

Assentados os motivos pelos quais se entende que os casos de Mariana/MG e Brumadinho/MG consistem em verdadeiros litígios estruturais, importa analisar as técnicas processuais utilizadas.

O primeiro instrumento que merece destaque consiste nos pedidos dinâmicos e mutáveis ao longo da tramitação processual, os quais foram objeto das mencionadas Ações Civas Públicas. Assim, houve uma inegável flexibilização das regras processuais tradicionais que exigem pedidos certos e determinados (consoante os artigos 322 e 324 do Código de Processo Civil).⁷⁹

Neste ponto, faz-se oportuno mencionar que os processos foram propostos com pedidos de tutela provisória de urgência cautelar antecedente, isto é, as petições iniciais limitaram-se ao pedido cautelar, de cunho emergencial e genérico, sendo posteriormente emendadas para a complementação da argumentação e a confirmação do pedido final, nos termos do artigo 303 do Código de Processo Civil.⁸⁰

Tal recurso processual fez-se necessário em razão da complexidade das circunstâncias, que não permitiam a identificação, desde o início, de todas as ações necessárias para lidar com o desastre ambiental. Com efeito, isso ocorre em razão de tratarem de litígios coletivos de difusão irradiada, como já visto, bem como pela “grande dificuldade, por parte dos legitimados ativos do Processo Coletivo em

⁷⁹ Art. 322, CPC. O pedido deve ser certo. Art. 324, CPC. O pedido deve ser determinado. § 1º É lícito, porém, formular pedido genérico: [...] II - quando não for possível determinar, desde logo, as consequências do ato ou do fato; [...] (BRASIL, 2015a).

⁸⁰ Art. 303, CPC: Nos casos em que a urgência for contemporânea à propositura da ação, a petição inicial pode limitar-se ao requerimento da tutela antecipada e à indicação do pedido de tutela final, com a exposição da lide, do direito que se busca realizar e do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo. § 1º Concedida a tutela antecipada a que se refere o *caput* deste artigo: I - o autor deverá aditar a petição inicial, com a complementação de sua argumentação, a juntada de novos documentos e a confirmação do pedido de tutela final, em 15 (quinze) dias ou em outro prazo maior que o juiz fixar; [...] (BRASIL, 2015a).

questão, em contemplarem, desde o primeiro momento, todas as nuances, pretensões e medidas que a lide requer e enseja” (BARROS, 2020, p. 22).

Da análise de tais pedidos cautelares, destaca-se que em todas as ações foi formulado o pedido cautelar de indisponibilidade dos bens da mineradora, como um meio de garantir o posterior o custeio das medidas emergências e reparatórias futuras. Além desse, outros pedidos cautelares foram realizados, sendo a generalidade um traço comum a todos.

Com efeito, especificamente, na ação n. 5087481-40.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019b), preocupada com danos econômicos, o Ministério Público solicitou cautelarmente:

[...] IV. **Que a requerida se responsabilize pelo acolhimento, abrigamento em hotéis, pousadas, imóveis locados, arcando com os custos relativos ao traslado, transporte de bens móveis, pessoas e animais, além de total custeio da alimentação, fornecimento de água potável**, observando-se a dignidade e adequação dos locais às características de cada família, sempre em condições equivalentes ao status quo anterior ao desastre, **para TODAS as pessoas que tiverem comprometidas suas condições de moradias em decorrência do rompimento das barragens, pelo tempo que se fizer necessário**; [...]

VI. **Que a requerida seja compelida, imediatamente, a assegurar à coletividade dos moradores atingidos integral assistência, devendo, para tanto, disponibilizar equipe multidisciplinar composta por, no mínimo, assistente social, psicólogo, médico, arquiteto**, e em quantidade suficiente, para o atendimento das demandas apresentadas pelas pessoas atingidas; [...] – *Grifei*.

Já nas ações n. 5010709-36.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019d) e n. 5044954-73.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019a), postulou-se cautelares destinadas a conter os avanços dos rejeitos das barragens rompidas, e o monitoramento dos riscos e instabilidade da Barragem VI (que também compõe o Complexo Minerário do Feijão). A saber:

[...] O pedido de tutela final apresentará identidade em relação ao que se pretende neste requerimento de tutela antecipada em caráter antecedente, para que seja condenada a parte ré a **reparar todos os danos emergências provocados pelo acidente em tela** (sem prejuízo de outras ações judiciais que contemplam os demais danos causados) e a:

- i. **Estancar**, em até 05 (cinco dias), o volume de rejeitos a lama que ainda continuam a vazar da barragem rompida;
- ii. **Iniciar, imediatamente, a remoção do volume de lama lançado** pelo rompimento da barragem, informando mensalmente a este Juízo e às autoridades competentes as atividades realizadas e os resultados obtidos;
- iii. A realização imediata do **mapeamento dos diferentes potenciais de resiliência da área atingida**, observados no mapeamento a espessura da cobertura de lama, a granulometria e o PH do material, além da possível concentração de materiais pesados, com vistas a construção de um cenário

mais robusto que permita a elaboração de um plano de recomposição destas áreas;

iv. Adotar, imediatamente, a proliferação de espécies sinantrópicas (ratos, baratas, etc.) e vetores de doenças transmissíveis ao homem e aos animais próximos às residências e comunidades, por si ou por empresa especializada devidamente contratada, comprovando-se a adoção das medidas em juízo no prazo de 05 dias. [...] (MINAS GERAIS, 2019d) - *Grifei*.

[...] A.1) à REQUERIDA a **adoção de todas as necessárias** – com utilização da melhor tecnologia existente – **para garantir a estabilidade da barragem VI do Complexo Mina do Feijão**.

Requer que a REQUERIDA seja intimada a **apresentar relatórios sobre as medidas que estão sendo adotadas e a situação de estabilidade ou não da Barragem VI à SEMADD, Defesa Civil estadual e dos Municípios em risco, Corpo de Bombeiros, a cada 06 (seis) horas ou em menor tempo se necessário**; [...] (MINAS GERAIS, 2019a) – *Grifei*.

Na sequência das citadas Ações Cíveis Públicas, mesmo depois do aditamento das petições iniciais com a complementação da argumentação e formulação dos pedidos finais, ainda é possível reconhecer a generalidade, a amplitude e a dinamicidade como elementos inerentes aos pleitos. A propósito, solicitou-se a adoção estratégica de planos, programas e cronogramas de ações que visem a reparação integral pelos danos causados, o que constitui uma das características mais elementares do Processo Estrutural, conforme visto acima.

Neste sentido, cita-se exemplificativamente os planos requeridos na ação n. 5044954-73.2019.8.13.00249 (MINAS GERAIS, 2019a):

[...] a REQUERIDA deverá, no prazo de até 10(dez) dias, **elaborar, submeter aos órgãos competentes e implementar (executar) plano de ações, com cronograma definido e metas** (inclusive ações expressas a serem executadas até o início do próximo período chuvoso de 2019), com o fim de assegurar permanentemente: a) a cessação do avanço da pluma de contaminantes; b) a dispersão de contaminante pelo ar; c) a contaminação do solo, água, lençol freático e fontes de água mineral; d) a cessação/estancamento do carreamento de rejeitos, substâncias contaminante e materiais mobilizados pelo rompimento das barragens de responsabilidade da REQUERIDA para os cursos d'água da bacia hidrográfica, especialmente o rio Paraopeba e seu sistema de lagoas. [...]

4. No prazo de 30 (trinta) dias, **elaborar e apresentar aos órgãos competentes, executando conforme cronograma**:

4.1) **Plano de prevenção a novos danos, mitigação, recuperação e compensação socioambiental da totalidade do impacto ambiental** (incluindo o meio ambiente natural, cultural e artificial) ocorrido em decorrência do rompimento das barragens de sua responsabilidade. [...]

d) **plano global de recuperação urbana**, realizando a reconstrução do meio urbano afetado- especialmente nas comunidades da Vila Ferteco e Barro Nova Cachoeira – dotando os núcleos urbanos de equipamento urbanísticos e comunitários, tais como estradas ruas, pontes dutos, praças, áreas verdes, de lazer, equipamento de infraestrutura urbana, em especial, saneamento básico e linhas de transmissão elétrica, destruídos ou danificados pelo desastre. [...]

e) realização de **diagnóstico completo do patrimônio cultural afetado e elaboração e execução** de:

(I) **programa para restauração dos bens do patrimônio material**, inclusive arqueológico, passível de ser restaurado;

(II) **programa de salvaguarda do patrimônio imaterial**;

(III) **programa para restabelecimento do patrimônio paisagístico**;

(IV) **programa para restabelecimento e fomento do turismo local e regional**. [...]

4.2) **Plano de monitoramento ambiental** para toda a bacia hidrográfica do rio Paraopeba, visando conhecer a novos danos, mitigação, recuperação e compensação socioambiental a serem desenvolvidas. [...]. (MINAS GERAIS, 2019a) – *Grifei*.

Ademais, outra característica do Processo Estrutural a ser destacada é a autorreferência e a complementariedade dos pedidos das diferentes Ações Civis Públicas propostas. “Embora ajuizadas por instituições diversas, a cooperação e entrelaço entre os legitimados ativos se faz evidente em toda a nuance processual” (BARROS, 2020, p. 25). Como exemplo, pode-se citar o pedido estrutural feito pelo Ministério Público de Minas Gerais na ação n. 5087481-40.2019.8.13.002410 (MINAS GERAIS, 2019b), que requereu fosse a mineradora obrigada a custear medidas definidas na ação n. 501070936.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019d). *In verbis*:

[...] 5. Determine que a Requerida custeie integralmente **a contratação de entidades que prestarão assessoria técnica independente às pessoas atingidas**, no mínimo, nas cinco regiões previstas no Termo de Referência e respectivo Edital de Chamamento Público (em anexo) já publicados e consignados no âmbito **do processo n.º 5010709-36.2019.8.13.0024**, que tramita perante a 6ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte;

6. Determine que a Requerida custeie entidade/corpo técnico multidisciplinar, que seja independente em relação à Requerida, seja escolhida seja feita por este Juízo, ouvido o MPMG, para que elabore **Diagnostico Social e Econômico e Plano de Reparação Integral de Danos**, obedecendo o seguinte:

6.1 identificar grupos sociais ou pessoas atingidas que necessitem de imediata inclusão no “pagamento emergencial”, já acordado no âmbito do processo n.º 5010709-36.2019.8.13.0024, que tramita perante a 6ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte a ação; [...]

6.3 identificar grupos sociais ou pessoas atingidas que necessitem de imediato recebimento de adiantamentos de indenização/outras pagamentos emergenciais;

6.4 identificar, avaliar e valorar toda a integralidade dos danos sociais e econômicos, causados pelo desastre à pessoas e grupos sociais e coletividades atingidas, em todas as suas dimensões, extensão e intensidade, ressalvando-se a competência da Justiça do Trabalho; [...]. (MINAS GERAIS, 2019b) – *Grifei*.

Dessa forma, cabe concluir que as regras processuais tradicionais referentes a pedidos certos e determinados foram relativizadas no presente caso, em decorrência da complexidade do litígio estrutural em questão.

Não bastasse, outras características do Processo Estrutural que se fizeram presentes nas ações sob análise são as chamadas participação potenciada e decisões prospectivas, essencialmente atreladas ao princípio da consensualidade e da dialogicidade. Isso porque, no andamento processual, o Poder Judiciário do Estado Minas Gerais precisou “assumir posturas procedimentais e decisórias estratégicas e estruturadas, a fim de gradualmente, e em conjunto com a empresa demandada e demais atores, reordenarem o estado desconforme de violações causados pelo rompimento” (BARROS, 2020, p. 26-27).

Assim, o Judiciário mineiro não adotou a tradicional postura assimétrica de julgador, além de não se valer de modo absoluto de regras relativas à estabilidade da demanda e adstrição dos pedidos. Pelo contrário, o juízo assumiu o papel de “um administrador da participação potenciada para a solução da lide, se tornando assim um partícipe e não um assimétrico julgador” (SILVA S., 2020), como pode ser constatado pelas audiências realizadas, em que ocorreram negociações entre os atores processuais e resultaram na construção conjunta de decisões.

Destaca-se ainda a participação das comunidades atingidas durante a tramitação processual, por intermédio da Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (AEDAS), do Núcleo de Assistência Técnica às Comunidades Atingidas por Barragens (NACAB), do Instituto Guaicuy – SOS Rios das Velhas, e do Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (INSEA). Tais entidades, que tiveram a oportunidade de atuar como assessoras técnicas nos processos, são compostas por equipes multidisciplinares das áreas da Saúde, Economia, questões agrárias, Direito e Assistência Social. Além dessas, a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) exerce o papel de Coordenação e Acompanhamento Metodológico e Finalístico, com função de sistematizar os diversos relatórios produzidos.

Nesse contexto, a abertura processual para o diálogo com a sociedade amplia as possibilidades de efetiva reparação dos danos, porquanto traz ao processo as reais necessidades das vítimas. Como destaca Ana Barros (2020, p. 29), “a reparação integral pode ser clara do ponto de vista jurídico para o juiz, porém é hipercomplexa do ponto de vista fático, levando em conta suas múltiplas dimensões e dificuldade de implementação”.

O Processo Estrutural, neste ponto, ainda “permite que os fatos sejam constantemente reanalisados, já que os contextos dos litígios estruturais são por

natureza mutáveis”, sendo que “o juiz usa sua posição central no processo para lançar influência muito além dos limites imediatos do caso que está diante dele, avaliando o impacto dos resultados de dentro do tribunal na distribuição de influência fora dele” (VITORELLI, 2018, p. 10).

Destaca-se que esta flexibilização procedimental é autorizada pelo ordenamento jurídico, mormente considerando o artigo 190 do Código de Processo Civil.⁸¹ Com efeito, este permite “a possibilidade de negociação do próprio procedimento com instrumentos que viabilizem a monitoração da performance das partes, utilizando-se da fiscalização, tanto por parte do juiz como pela atuação de outros colaboradores” (NUNES; BAHIA; ARAÚJO, 2020, p. 312).

Por fim, a tônica da consensualidade, inerente ao Processo Estrutural, se faz presente através dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) firmados durante as Ações Cíveis Públicas em questão (como exemplo, os famosos TAC Fauna e TAC Água) (MINAS GERAIS, 2019a; 2019c; 2019d). Ressalta-se apenas a crítica apresentada por Dierle Nunes, Alexandre Gustavo Bahia e Jéssica Helena Araújo (2020, p. 314), no sentido que a população diretamente atingida não teve uma ampla participação na negociação e elaboração das avenças, porquanto “não puderam opinar sobre os termos do ajuste”. Tal circunstância vai contra os ditames do Processo Estrutural e, certamente, devem ser corrigidas em casos futuros que eventualmente utilizem os processos de Mariana/MG e Brumadinho/MG como exemplo.

De qualquer forma, pela experiência da justiça mineira, é possível concluir que as técnicas do Processo Estrutural de fato podem contribuir para a preservação do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Por oportuno, entende-se que apesar das formas processuais serem importantes para garantir segurança jurídica, nos litígios estruturais, se não relativizadas, elas podem se transformar em óbice à concretização dos direitos fundamentais ou ao acesso à justiça. Daí porque as decisões judiciais não devem permanecer adstritas apenas ao pedido específico da inicial ou a formalidades procedimentais, uma vez que a atividade

⁸¹ Art. 190, CPC. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade. (BRASIL, 2015a).

judicial precisa estar vinculada à primazia do mérito, conforme determina o artigo 6º do Código de Processo Civil.⁸²

Importa destacar o exemplo da Ação Civil Pública n. 5002387-92.2021.8.13.0400 (MINAS GERAIS, 2015), na qual o Ministério Público de Minas Gerais, no dia 02 de outubro de 2018, “com a colaboração das comissões de atingidos de Mariana, formulou um acordo com as empresas para pagamento das indenizações aos atingidos” (MPMG, 2021). Neste acordo, “ficou estabelecido que as empresas fariam a reparação integral, assumiriam o ônus da prova e, após a conclusão dos cadastros dos atingidos, fariam os pagamentos, apresentando as propostas em até 90 dias (MPMG, 2021). Todavia, quase três anos após a homologação do referido acordo, “constata-se que a obrigação não foi integralmente cumprida e sequer está próxima de sê-lo: [...] nem 30% dos atingidos foram indenizados. ‘As rés vêm resistindo de forma continuada ao adimplemento adequado das obrigações impostas’” (MPMG, 2021).

Dessa forma, o Ministério Público de Minas Gerais ajuizou uma ação de liquidação e cumprimento de sentença contra as empresas Samarco Mineração S/A, Vale S. A. e BHP Billiton Brasil Ltda. (BHP), no valor de R\$ 2.540.770.051,25. O valor destina-se à “reparação aos atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, em 5 de novembro de 2015” e “deve beneficiar 1.300 famílias” (MPMG, 2021). Na referida peça processual, expressamente constou:

O litígio coletivo originado do rompimento da barragem aqui mencionada apresenta-se como questão de **elevadíssima conflituosidade e complexidade**, em razão da **pluralidade e da heterogeneidade dos atores afetados** pelo evento lesivo, ocupando **diferentes posições de interesse**, e da **multiplicidade de soluções possíveis** de tutela dos direitos violados. Tal calamidade exhibe traços próprios de **litígios estruturais**, pois, além do **policentrismo do conflito**, nota-se, no caso, a **necessidade de readaptação da lógica de atuação institucional de transnacionais exploradoras de minérios no Brasil**, estruturalmente fundamentada em uma postura de assunção de riscos; é certo, mais, que a alteração de tal comportamento perpassa, necessariamente, pela implementação do provimento reconhecido na fase de conhecimento, com responsabilização das empresas pelos danos causados (MINAS GERAIS, 2015) – *Grifei*.

Isso posto, expressamente pediu-se que o juiz adotasse uma postura gerencial, também chamada de *case management*, típica de Processos Estruturais, para administrar a execução do acordo em duas etapas. Com efeito, a primeira etapa

⁸² Art. 6º, CPC. Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva (BRASIL, 2015a).

consistiria na liquidação e execução coletiva, pelo legitimado coletivo, em prol dos beneficiários individuais, sendo executado o montante global como parcela mínima incontroversa. Já a segunda etapa consistiria na execução do título executivo que abrange direitos individuais homogêneos, sendo necessária a demonstração do dano ao lesado individual (*cui debeat*) e a demonstração da extensão dos danos individuais (*quantum debeat*), para que então o juiz possa arbitrar a quantia devida a cada uma das vítimas. Esta técnica de divisão da execução propriamente dita não é uma peculiaridade do Processo Estrutural, mas sim atinge à própria lógica dos direitos individuais homogêneos. Todavia, a ação inova ao solicitar expressamente a adoção desse *case management* pelo juiz, a saber:

Case management, conforme se constata da doutrina especializada, representa a **adoção de uma conduta gerencial pelo juiz, capaz de promover maior racionalidade e efetividade ao processo judicial**. Em suma: trata-se de uma nova postura que reflete mudanças ideológicas e comportamentais, em prol de uma prestação jurisdicional mais adequada e eficiente, evitando-se o asoerramento do judiciário em inúmeras demandas

A presente demanda reúne, em um único processo, pretensões individuais em que se podem cristalizar quase 5 mil demandas do tipo, para liquidação e cumprimento do título executivo, o que **inviabilizaria, “data vênia” e ante à expressividade numérica, o preenchimento das condições materiais e humanas de que dispõe esse MM Juízo**, não obstante – reconheça-se - o esforço e o compromisso que o têm norteado.

Assim, o processamento por meio da proposta de divisão da execução coletiva em 02 (duas) etapas, pelo legitimado coletivo em prol dos lesados, configura **medida adequada e consentânea aos princípios e regras reitores do processo civil** (MINAS GERAIS, 2015) – *Grifei*.

Percebe-se, pois, a preocupação em buscar a efetividade do acordo celebrado e a garantia de que não haverá, no presente caso, a “impunidade” dos agentes responsáveis por tal violação massiva e sistêmica de direitos fundamentais, não só ao meio ambiente, mas também às vítimas individualmente consideradas. Assim, buscou-se a redução de “estímulos racionais para o devedor obstar ou dificultar o cumprimento de provimentos judiciais a ele impostos”

Por fim, outro exemplo de processo judicial em que as técnicas estruturais foram usadas de forma estratégica para ampliar a concretização do direito ao meio ambiente, pode-se citar a Ação Civil Pública n. 1005310-84.2019.4.01.3800 (BRASIL, 2019) proposta pelo Ministério Público Federal em face da União e da Agência Nacional de Mineração (ANM), que tramitou na Seção Judiciária de Minas Gerais, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Trata-se de processo em que expressamente se buscou a adoção de medidas estruturais para a revisão da política federal relativa

a barragens de rejeitos sólidos oriundos de mineração, notadamente em razão dos desastres de Mariana/MG e Brumadinho/MG. Conforme constou na inicial:

Esta ação civil pública pretende a adoção de **medidas estruturais para a revisão da política federal de aprovação, licenciamento, operação e fiscalização de barragens**, a cargo dos réus. As medidas estruturais aqui pleiteadas são uma resposta necessária aos desastres ambientais e humanos que se abateram sobre o país nos últimos três anos, mas que não provocaram mudanças jurídicas e gerenciais significativas, perpetuando-se uma situação de intolerável risco ambiental e humano.

Faz-se necessário, nesse contexto, a **intervenção jurisdicional** para, mediante o desenvolvimento de um **processo estrutural, planejar, implementar e fiscalizar medidas capazes de criar, no futuro, uma estrutura pública de fiscalização de barragens que possa desempenhar suas tarefas de maneira confiável e eficiente**. A pretensão se funda em diversas normas constitucionais, dentre as quais se destacam a proteção da dignidade humana (art. 1º) e a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) (BRASIL, 2019) – *Grifei*.

Ao longo da referida ação, esta ainda privilegiou uma justiça dialógica e consensual típica do Processo Estrutural, mediante a celebração de um acordo no qual se determinaram medidas estruturais práticas para a contenção de violações massivas e generalizadas do direito fundamental ao meio ambiente, que existe no contexto das barragens de mineração. Ainda, a implementação de uma estrutura pública de fiscalização de barragens foi determinada, conforme um cronograma pré-estabelecido, com o envio de relatórios periódicos para acompanhar o cumprimento do acordo. “Destaca-se, pois, que o processo não se esgotou num provimento jurisdicional único, na medida em que se estabeleceu uma fiscalização contínua por parte do Poder Judiciário” (BERTOLDI; SCHÖNHOFEN, 2022, p. 29).

Conforme consta nas cláusulas primeira à sexta do referido acordo, a ANM comprometeu-se a tomar diversas medidas de inspeção, vistoria e fiscalização de barragens de mineração sujeitas à disciplina legal da Lei 12.334/2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (BRASIL, 2010b). A ANM ainda se responsabilizou por classificar as barragens de mineração conforme grupos temáticos, a partir do qual a fiscalização ocorreria. Já a União, por seu turno, obrigou-se a fornecer recursos para a atividade da ANM (cláusulas sétima e oitava); e o Ministério Público Federal a divulgar os compromissos assumidos, inclusive no âmbito dos estados da Federação (cláusula nona) (BRASIL, 2019).

Dessa forma, salienta-se a presença de dois pressupostos essenciais do Processo Estrutural. Em primeiro lugar, houve a implementação judicial de valores públicos relevantes (mas até então pendentes de concretização), a saber, a proteção

do meio ambiente no contexto das barragens de mineração. E por fim, efetivou-se a reforma de uma situação até então desestruturada, no caso, houve a criação de uma estrutura de fiscalização efetivamente capaz de acompanhar a arriscada atividade das barragens de mineração.

Finalmente, destaca-se que, neste exemplo, a utilização do Processo Estrutural foi capaz de instrumentalizar a solidariedade intergeracional ambiental inerente à dignidade humana, em seu aspecto ecológico. Isso porque, ao estruturar algo que estava desestruturado (no caso, a fiscalização das barragens), o Processo Estrutural protege a dignidade humana inerente a se viver e desfrutar de um meio ambiente equilibrado, e com isso, garante igual direito para as futuras gerações.

Conclui-se, portanto, pela grande potencialidade que as técnicas do Processo Estrutural apresentam para a contenção de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e para a efetividade de políticas públicas que privilegiem o direito fundamental ao meio ambiente.

4.2.2 A Ação Civil Pública do Carvão, de Criciúma/SC

Outra experiência judicial voltada para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado é a famosa Ação Civil Pública do Carvão, de Criciúma/SC, unanimemente citada como exemplo de Processo Estrutural.

Conforme consta no sítio eletrônico criado especialmente para divulgar informações sobre o caso, a Ação Civil Pública nº 93.8000533-4 (ou ACP do Carvão, como ficou conhecida)⁸³ foi proposta pelo Ministério Público Federal em 1993, com o objetivo de obter a recuperação dos danos ambientais causados pela exploração de carvão mineral na região Sul de Santa Catarina (ACP DO CARVÃO, 2023). Figuraram no polo passivo a União, o Estado de Santa Catarina e diversas empresas carboníferas, atingindo o total de 24 réus (BRASIL, 1993).

Em janeiro de 2000, foi proferida sentença que impôs aos réus (mineradoras, seus sócios-gerentes, mandatários ou representantes, sucessores, União e Estado de Santa Catarina) a elaboração, no prazo de seis meses a partir da intimação da

⁸³ Conforme padronização do Conselho Nacional de Justiça, o processo também possui o número unificado: 2000.72.04.002543-9 (BRASIL, 1993).

sentença, de um projeto de recuperação da região afetada pela mineração de carvão (BRASIL, 1993). O referido plano deveria conter, ao menos:

[...] todos os itens assinalados no PROVIDA-SC, com **cronograma mensal** de etapas a serem executadas, e executar dito projeto no **prazo de 3 (três) anos**, contemplando as **áreas de depósitos de rejeitos, áreas mineradas a céu aberto e minas abandonadas, bem como o desassoreamento, fixação de barrancas, descontaminação e retificação dos cursos d'água**, além de **outras** obras que visem amenizar os danos sofridos principalmente pela população dos municípios-sede da extração e do beneficiamento – *Grifei.*

A sentença ainda cominou uma multa coercitiva e impôs a contratação, às expensas dos condenados, de terceiro especializado para a elaboração e execução do referido projeto. A sentença determinou às mineradoras que adequassem sua conduta às normas de proteção ambiental, no prazo de sessenta dias, sob pena de interdição, bem como impôs aos órgãos de proteção ambiental e de fiscalização de mineração o dever de apresentar relatórios circunstanciados da fiscalização de todas as minas em atividade na região. Por fim, a sentença impôs ao Ministério Público Federal o dever de opinar acerca do projeto de recuperação que seria apresentando, para posterior chancela do Poder Judiciário (BRASIL, 1993). Após diversos recursos, exclusão de alguns réus e ampliações dos prazos, a sentença transitou em julgado em setembro de 2014.

Como ensina Sérgio Cruz Arenhart (2015, p. 13), “a complexidade da matéria – e da efetivação do comando sentencial – recomendou que o cumprimento [da decisão] se desdobrasse em várias fases, posteriormente desdobradas também em vários procedimentos autônomos, um para cada réu condenado”. Importa, pois, analisar cada uma das fases desenvolvidas.

A primeira fase durou dos anos 2000 a 2004. Neste primeiro momento, “ainda não se tinha muito bem delineada a dimensão do problema e a extensão da condenação”, na medida em que “a sentença havia imposto, genericamente, a obrigação de reparar o dano ambiental”, sem “a precisa definição daquilo que seria necessário de modo exato para o cumprimento dessa imposição, nem o perfeito delineamento da extensão da área a ser reparada”. Assim, a importância dessa fase foi a obtenção de informações, diante da complexidade do caso e do conteúdo genérico da sentença, as quais “subsidiaram, posteriormente, a adoção de medidas mais concretas capazes de enfrentar a complexa tarefa da reparação ambiental” (ARENHART, 2015, p. 13).

Já a segunda fase, que foi de 2004 a 2005, teve “como ponto culminante a consolidação pelo Ministério Público Federal de uma estratégia para o enfrentamento do problema”. A partir de uma assessoria técnica e de informações do Ministério do Meio Ambiente e do Departamento Nacional de Produção Mineral, foi possível “identificar as fragilidades das informações antes trazidas pelas rés condenadas e adotar medidas para padronizar os projetos antes apresentados por estas, comprometendo-as de modo concreto ao emprego de medidas para a recuperação ambiental”. Assim, desenhou-se com “maior determinação exatamente que medidas deveriam ser adotadas por cada uma das rés, a curto, a médio e a longo prazo, para a recuperação do ambiente degradado” (ARENHART, 2015, p. 13).

A terceira fase, por seu turno, durou de 2006 a 2009 e representou a imposição de obrigações concretas à parte ré. Isso porque “os réus foram efetivamente obrigados a apresentar os projetos segundo a padronização indicada pelo Ministério Público Federal, de modo a permitir um controle preciso dos atos que estavam sendo adotados e daqueles que deveriam ser tomados”. Os deveres impostos aos condenados foram concretizados, na medida em que se fez “possível cobrar deles medidas concretas com prazo específico”. Ainda, criou-se o “Grupo de Assessoramento Técnico” do juízo, também conhecido como GTA, o qual era “formado por representantes técnicos de todas as partes e por sujeitos externos ao processo ligados à questão ambiental” e cujas principais funções eram “propor estratégias, métodos e técnicas para a recuperação ambiental”. As decisões do GTA “não seriam tomadas por maioria de votos, mas por consenso de todos, o que foi vital para a redução da litigiosidade interna do processo e para a redução de eventuais incidentes e recursos na efetivação da sentença”. Por fim, criou-se também “a proposta de indicadores ambientais e o plano de monitoramento para as áreas degradadas pela mineração de carvão no Estado de Santa Catarina”, um documento que possibilitou o acompanhamento mais preciso da poluição da região e serviu de base para a ulterior elaboração de relatórios técnicos do GTA, no monitoramento das consequências da implementação das medidas de redução da poluição. Tendo esses elementos como base, conseguiu-se elaborar dezenove acordos com os réus para a recuperação dos danos ambientais, de modo que “73% das áreas terrestres atingidas passaram a contar com um cronograma de atividades para a recuperação ambiental, a ser executado até o ano de 2020” (ARENHART, 2015, p. 13-14).

Por fim, a quarta fase se iniciou em 2009 e dura até os dias atuais. Busca-se, basicamente, “a efetiva implementação daqueles cronogramas e, de modo mais amplo, dos projetos de recuperação ambiental”. Atualmente, a atuação “privilegia o contato direto com as partes, com os técnicos e com as áreas objeto da recuperação ambiental”, sendo que “pela construção de soluções consensuais, tenta-se objetivar o mais possível as medidas que devem ser adotadas para a solução da questão” (ARENHART, 2015, p. 13-14). Destaca-se que nesta fase é que foi construído o citado sítio eletrônico que permite o acompanhamento, pelo público, das medidas que foram e estão sendo adotadas, de modo a engajar toda a sociedade no projeto de recuperação da área (ACP DO CARVÃO, 2023).

A partir deste caso, Sérgio Cruz Arenhart (2022)⁸⁴ apresenta conclusões valiosas para a teoria do Processo Estrutural, notadamente através do destaque de técnicas processuais mais adequadas ao controle judicial de políticas públicas.

A primeira conclusão é a de inadequação de soluções impostas unilateralmente pelo juiz, na medida em que os desenlaces construídos pelas partes tendem a ser muito mais efetivos. O autor afirma:

A experiência tomada a partir do caso mencionado pode contribuir com interessantes técnicas para lidar com políticas públicas no âmbito judicial. Talvez a mais importante de todas seja a **relevância das soluções consensuais, trabalhadas a partir do diálogo entre as partes**. Sem dúvida, esse tipo de solução é muito melhor do que a imposição de uma decisão do órgão imparcial, que pode desagradar a todas as partes do processo e a toda a sociedade atingida. Essa solução consensual, sem dúvida, contribui também para a **obtenção de soluções que sejam tecnicamente factíveis**, sem perder de vista as exigências do Direito. Para tanto, o direito processual atual oferece ferramentas bastante úteis. Assim, a expansão do emprego de técnicas como a **mediação e a conciliação**, tal como preconizado pelo novo código de processo civil, é fundamental. [...] O **diálogo franco entre as partes** – eventualmente **sem a participação do juiz**, cuja intervenção pode, em alguns casos, inibir certas colocações ou dificultar a exposição de algumas informações – pode **colaborar para que cada parte tenha a exata dimensão dos problemas enfrentados pela outra** e, assim, para que se possa ter contornos mais precisos do conflito a ser resolvido (ARENHART, 2015, p. 15-16) – *Grifei*.

Arenhart (2015, p. 16) ainda afirma que a otimização das técnicas consensuais produz o efeito reflexo de reduzir potencialmente a interposição de recursos, os quais muitas vezes são um dos grandes entraves à solução desse tipo de demanda. “De

⁸⁴ Informação verbal apresentada no II Congresso Internacional de Processo Estrutural, ocorrido entre os dias 07 a 09 de junho de 2022. Especificamente, fala do Sérgio Cruz Arenhart durante a mesa temática “Casos de Processo Estruturais em Primeira Instância”, no dia 07 de junho de 2022, às 19h.

fato, muitas vezes, a pendência de recursos – e a possibilidade de ulterior modificação de alguma linha de atuação – pode ser o suficiente para estimular as partes a não se contentar com a decisão já tomada e a procurar medidas para protelar o cumprimento de obrigações já fixadas judicialmente (ARENHART, 2015, p. 16).

Também em consonância com a dialogicidade e as soluções negociadas, Sérgio Arenhart (2022) destaca a importância do estabelecimento de metas e cronogramas de curto, médio e longo prazo, os quais podem ser revistos com o passar do tempo. Dessa forma, as metas e os cronogramas são sempre provisórios: o foco é resolver o problema; o meio é apenas instrumental. “Pensar o processo que lida com políticas públicas sem a pressão do tempo e da rigidez da sequência de atos processuais pode contribuir para oferecer a maturação suficiente para encontrar soluções mais adequadas ao caso concreto” (ARENHART, 2015, p. 15).

Outra conclusão essencial é sobre a importância do diálogo com a população e de uma espécie de “*accountability*” judicial, que consiste na possibilidade do Judiciário ser fiscalizado e de a população intervir, propondo soluções (ARENHART, 2022). O próprio sítio eletrônico mencionado é um exemplo claro da aplicação prática desta conclusão. O autor aduz:

Por outro lado, a **legitimidade das soluções consensuais** sobre políticas públicas depende, indubitavelmente, da **permeabilidade dessas negociações à participação dos grupos que podem ser atingidos** e de especialistas no tema. A intervenção da comunidade envolvida é fundamental para que a solução obtida realmente **espelhe os anseios sociais**. Não é raro que alguns acordos, embora concluam o processo, o fazem desagradando exatamente o público que deveria ser beneficiado. Em tais situações, evidencia-se que a participação do “legitimado extraordinário” da ação coletiva deixou de representar a coletividade, para representar algum interesse outro, desvirtuando o âmago da autorização legal para sua intervenção desse tipo de causa. Além disso, **a participação social permite o controle – pelo público que será impactado pela decisão – sobre o conteúdo, as razões e as possibilidades da solução acordada**. Sabendo os motivos que levaram a certo acordo, é possível que a sociedade tenha maior compreensão sobre os limites existentes (em relação a outras possíveis soluções) e sobre a utilidade de determinada cláusula ou de determinada prestação. Também é possível, com isso, que esses grupos exerçam seu legítimo poder de opor-se aos termos do acordo, demonstrando sua insatisfação com a atuação do legitimado extraordinário, do poder público ou do Poder Judiciário. Enfim, essa intervenção é essencial para a legitimidade e para o controle da solução consensual (ARENHART, 2015, p. 16) – *Grifei*.

Destaca-se ainda a importância da participação de especialistas técnicos no assunto, os quais são capazes de oferecer aos sujeitos processuais (inclusive ao juiz) uma visão mais clara sobre o litígio estrutural (aspectos, problemas e interesses não

percebidos inicialmente, quando do ajuizamento da causa), além de poderem indicar soluções possíveis e que sejam mais adequadas (alternativas de composição do conflito que funcionou em conflitos semelhantes ou que possuam viabilidade técnica). “Para admitir todas essas intervenções, são fundamentais, como já se observou, as audiências públicas” (ARENHART, 2015, p. 17). Com efeito:

Talvez seja correto dizer que os **processos que lidam com políticas públicas** jamais podem existir sem audiências públicas e que esse tipo de ato é o motor desses processos. **Não se pode admitir audiências de conciliação ou de mediação das quais participem apenas as partes formais do litígio. Também não se pode tolerar que os verdadeiros interessados no litígio sejam alijados do debate judicial.** Por isso, tais audiências públicas acabam não apenas permitindo a participação de grupos que devem ser ouvidos sempre nessas causas (técnicos e sociedade afetada), mas ainda sendo fundamental para legitimar a atuação do autor da ação coletiva e a intervenção judicial nesse assunto. Por essa razão, as audiências, em processos coletivos que discutem políticas públicas, não podem desenhar-se a partir da lógica do código de processo civil. A elas deve-se permitir ampla participação social e, sempre que possível, devem elas desenvolver-se próximo à comunidade a ser atingida (ARENHART, 2015, p. 17) – *Grifei*.

De outro lado, Arenhart (2022) menciona que o fracionamento do problema pode ser útil, para que se lide com questões mais simples e que podem ser resolvidas aos poucos. Todavia, há casos em que este fracionamento pode dificultar a visão geral do problema, de modo que é uma técnica cuja viabilidade precisa ser analisada no caso concreto.

Em sentido semelhante, o autor cita as chamadas “decisões em cascata” que seguem basicamente a seguinte lógica: profere-se uma decisão; a partir dela criam-se novos problemas; prolata-se uma nova decisão para lidar com esses novos problemas (seja para revisar a decisão ou alterá-la, seja uma nova decisão complementar); e assim sucessivamente (ARENHART, 2022). É necessário que, também nesta etapa, estruturam-se “mecanismos de fiscalização e diálogo na implementação das soluções obtidas” (ARENHART, 2015, p. 17).

Finalmente, a última conclusão é sobre uma das formas possíveis para se implementar esta fiscalização necessária: a criação de estruturas de apoio e a delegação de atividades, de modo que o juiz não seja o único polo de decisão. Trata-se da chamada “microinstitucionalidade”, isto é, a criação de microinstituições para decidir e fiscalizar o litígio. A propósito:

[...] a amplitude com que a legislação processual trata dos administradores judiciais (v.g., arts. 148-150, 677 e 719, CPC/1973; arts. 159161, 862-863,

866-869, CPC/2015) parece ser suficiente para **autorizar a criação de grupos de acompanhamento**, seja para **sugerir medidas específicas** para alguns problemas, seja para **fiscalizar o atendimento a metas** e a decisões do Judiciário, seja para **acompanhar o desenvolvimento de planos** de implementação de certas políticas. Tais grupos, ademais, devem contar com **representantes da coletividade e com especialistas** (além de representantes das partes), de modo a **replicar a representatividade** que se exige durante todo o curso da demanda que discute política pública (ARENHART, 2015, p. 18) – *Grifei*.

Isso posto, Arenhart (2022) parafraseia a famosa expressão de Gustavo Osna (2021): nem “tudo”, nem “nada”. O Processo Estrutural pode parecer frustrante, mas talvez seja a única forma de enfrentar um problema complexo. Neste sentido é que este conjunto de técnicas e instrumentos processuais podem e devem ser utilizados, a fim de viabilizar uma intervenção judicial em políticas públicas que seja, ao mesmo tempo, efetiva e responsável.

4.3 A contenção do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS através da aplicação de técnicas do Processo Estrutural

Considerando todo o exposto, tem-se que o entrelaçamento do referencial teórico acima trabalhado denuncia o escopo da presente pesquisa. Com efeito, a fim de conclusão, objetiva-se estudar o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e o Processo Estrutural de forma interrelacionada, aplicando tais conceitos à realidade regional da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS.

De início, diante da configuração de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, é necessário responder se o Processo Estrutural pode contribuir para a contenção deste quadro, notadamente a partir dos paradigmas de Mariana/MG e Brumadinho/MG e da Ação Civil Pública do Carvão, de Criciúma/SC.

A primeira pergunta que deve ser respondida para se avaliar a possibilidade de utilização do Processo Estrutural na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS é sobre quais as estruturas que, neste caso concreto, estão falhando e como elas poderão ser postas a funcionar. Em consonância, importa analisar “onde” está a falha estrutural e quais as esferas federativas que deveriam estar envolvidas na solução do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental da região.

Como já analisado, em matéria ambiental, a Constituição prevê a competência comum dos entes federados para questões administrativas e a competência

concorrente de todos para questões legislativas (art. 23, VI e VII; e art. 24, VI, VII e VIII, ambos da CRFB) (BRASIL, 1988). Assim, a lógica é que os órgãos públicos dos três níveis federativos (União, Estados e Municípios) devem cooperar entre si para a realização de atividades 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 (BRASIL, 2011c).

A já mencionada Lei Complementar 140/11, que objetiva regulamentar esta cooperação em matéria ambiental, prevê competências administrativas para cada Ente Federado (BRASIL, 2011c, art. 7º, 8º e 9º). De modo geral, predomina o “Princípio do Interesse”, segundo o qual as ações que apresentem relevância nacional devem ser articuladas pela União, as ações com relevância regional pelos Estados e as ações com relevância local pelos Municípios.

Portanto, reitera-se que a crise ambiental vivenciada na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS é nitidamente de relevância regional, porquanto abrange 28 municípios e representa significativa parcela da população e do território do Estado do Rio Grande do Sul. Daí porque se afirma que a atribuição para gerir o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental caracterizado na Bacia deve ser do Estado do Rio Grande do Sul e dos 28 Municípios atingidos, em evidente coordenação e diálogo.

Dessa forma, a falha estrutural está configurada notadamente na atuação dos Poderes Executivos desses atores. Ressalta-se que a existência do Plano de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS e do próprio Comitê Camaquã com certeza já são grandes passos para a gestão da crise ambiental regional, mas ainda é necessário que estes instrumentos tenham suas arestas aparadas, a fim de que efetivamente protejam o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Assim, considerando que a superação do estado de inconstitucionalidade da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS depende da ação coordenada de órgãos estaduais e municipais de várias cidades, resta evidente a complexidade das medidas reestruturantes necessárias e a possibilidade de contribuição do Processo Estrutural no caso concreto.

Entende-se ainda que o Poder Legislativo, por seu turno, não falhou na sua função precípua de legislar sobre a proteção do meio ambiente regional e local (como exemplo, vide as Unidades de Preservação já criadas pelo legislador estadual). Entretanto, convém que também participem do diálogo via Processo Estrutural, na

medida em que as ações reestruturantes que deverão ser implementadas demandam alocações orçamentárias, atribuídas a este Poder.

Já acerca do modo pelo qual essas estruturas estatais poderão ser postas a funcionar, cabe justamente analisar as técnicas do Processo Estrutural utilizadas nas Ações Civis Públicas mencionadas no item 4.2, a fim de perquirir a possibilidade de serem aplicadas à realidade da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS para promoverem o desbloqueio institucional necessário à contenção do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental da região. A propósito, dez técnicas processuais podem ser identificadas nos processos mencionados no item 4.2.

A primeira técnica é a adoção de soluções consensuais, diante do entendimento de que soluções impostas unilateralmente pelo juiz são inadequadas e de que os desenlaces construídos pelas partes tendem a ser muito mais efetivos. Como exemplo, utilizou-se amplamente Termos de Ajustamento de Conduta e a execução dos acordos em duas etapas (a primeira etapa de liquidação e execução coletiva, pelo legitimado coletivo; e a segunda etapa de execução individual do título executivo que abranja direitos individuais homogêneos).

No caso específico da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, é justamente para a adoção dessas soluções consensuais que se entende que o Processo Estrutural poderia ser utilizado. Na medida em que a reestruturação necessária passa pela atuação do Estado, dos 28 municípios e do órgão especializado (o Comitê Camaquã), conclui-se que apenas se todos estes atores se empenhassem é que poderia haver uma melhora real da qualidade ambiental da região, de modo que não bastaria judicializar a questão para que o Judiciário apresentasse decisões impostas: seria preciso que o juiz agisse como um *case management*, isto é, apenas um gerenciador e fiscalizador da implementação das medidas necessárias.

Na mesma esteira, a segunda técnica é o diálogo com a população e uma espécie de *accountability* judicial. Nos processos paradigmas estudados, privilegiou-se a participação potenciada e as decisões prospectivas, essencialmente atreladas ao princípio da consensualidade e da dialogicidade: o juízo assumiu o papel de um administrador da participação potenciada para a solução da lide, tornando-se assim um partícipe e não um julgador assimétrico. Este diálogo com a população, além de permitir uma maior fiscalização dos rumos do processo, também ampliou as possibilidades de efetiva reparação dos danos, porquanto trouxe aos processos as reais necessidades das vítimas. Como exemplo, pode-se citar o sítio eletrônico da

ACP do Carvão, as diversas audiências realizadas (com negociações entre os atores processuais e que resultaram na construção conjunta de decisões) e a participação das comunidades atingidas durante a tramitação processual, por intermédio de associações populares.

No caso do Rio Camaquã/RS, defende-se que a mesma postura deveria ser adotada, especialmente com a maior transparência e informação à população acerca das medidas empregadas ao longo do Plano de Gerenciamento da SEMA. Para a realização desse diálogo mais forte e da maior disponibilidade de informações à população, seria extremamente válido que o Comitê Camaquã fosse instado a reativar o seu sítio eletrônico e o mantivesse abastecido com informações periódicas, exatamente como o sítio eletrônico da ACP do Carvão. Ainda, poder-se-ia pensar em um maior fluxo de informações a serem disponibilizadas no site da SEMA e nas próprias redes sociais do Comitê Camaquã. Assim, viabilizar-se-ia uma maior *accountability* tanto do eventual processo judicial proposto, quanto da atuação administrativa referente ao Plano de Gerenciamento. Por fim, entende-se que seria necessária a realização de mais audiências públicas, com a participação do Estado, dos municípios, dos órgãos ambientais estatais e municipais e de organizações ambientais fomentadas pela população (como a “União pela Preservação do Rio Camaquã”).

A terceira técnica é relativa ao diálogo com a participação de especialistas técnicos, que são capazes de oferecer aos sujeitos processuais (inclusive ao juiz) uma visão mais clara sobre o litígio estrutural (aspectos, problemas e interesses não percebidos inicialmente, quando do ajuizamento da causa), além de poderem indicar soluções possíveis e que sejam mais adequadas (alternativas de composição da controvérsia que funcionou em conflitos semelhantes ou que possuam viabilidade técnica).

Com efeito, o diálogo que deveria ser implementado através do Processo Estrutural na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS indispensavelmente necessitaria da participação de especialistas técnicos. Isso porque é extremamente difícil para os operadores do Direito (e, inclusive, para autoridades públicas do Executivo e Legislativo) entenderem as medidas reestruturantes necessárias, que são próprias da ciência ambiental. Assim, com certeza haveria a demanda por estudos técnicos e pela adoção de medidas específicas da engenharia ambiental, que poderiam inclusive ir sendo feitas e refeitas ao longo da tramitação processual.

No mesmo contexto, a quarta técnica identificada nos processos paradigmas é justamente a estipulação de metas e cronogramas de curto, médio e longo prazo, elaborados com a ajuda dos especialistas técnicos e que podem ser revistos com o passar do tempo. Ainda, a quinta técnica é a utilização dos citados provimentos em cascata, também com o objetivo de instrumentalizar a revisão das metas e dos cronogramas de curto, médio e longo prazo, a fim de irrem adaptando às necessidades da realidade.

Assim, para a implementação destas estratégias, nos casos paradigmas, admitiu-se ainda a formulação de pedidos dinâmicos e mutáveis ao longo da tramitação processual. Isto é, permitiu-se a flexibilização das regras processuais tradicionais que exigem pedidos certos e determinados, como dispõem os artigos 322 e 324 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a). Como exemplo, utilizou-se a possibilidade de tutelas provisórias de urgência cautelar antecedente, prevista no artigo 303 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a), eis que pela complexidade das circunstâncias, não se permitiam a identificação, desde o início, de todas as ações necessárias para lidar com os problemas ambientais em questão.

No caso da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, o Plano de Gerenciamento já existente deveria ser aproveitado, apenas com eventuais adaptações indicadas pelos especialistas técnicos. Porquanto oito anos já se passaram, seria necessário rever as metas (identificar o que já foi cumprido, o que não foi, qual a situação atual) e reorganizar o cronograma. O Processo Estrutural, assim, deveria ser utilizado para fiscalizar o cumprimento do plano ao longo do tempo, retendo a sua jurisdição até o cumprimento integral e proferindo todos os provimentos em cascata necessários. Os pedidos do Processo Estrutural deveriam, então, ser dinâmicos e mutáveis ao longo do processo, bem como se poderia utilizar o instrumento da tutela provisória de urgência cautelar antecedente (isto é, um pedido inicial para avaliar exatamente qual o estágio de cumprimento parcial do plano e qual a qualidade atual da Bacia, para somente então se pedir o que ainda for necessário para melhorar a qualidade ambiental).

A sexta técnica identificada, por seu turno, é a possibilidade de fracionamento do problema, para que se possa lidar com questões mais simples e que aceitem ser resolvidas aos poucos. Nem sempre esta técnica terá cabimento, porquanto poderão existir casos em que o fracionamento dificultará a visão geral do problema. Desse

modo, trata-se de uma técnica possível, mas cuja viabilidade precisa ser analisada no caso concreto, notadamente a partir da perspectiva técnica dos especialistas.

No caso da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, não há nada que *a priori* inviabilize a utilização desta técnica de fracionamento. Todavia, ao longo do Processo Estrutural seria imprescindível que os especialistas técnicos fossem instados acerca desta estratégia, a fim de que a decisão judicial de fracionamento, ou não, fosse tomada com bastante cautela, dentro das possibilidades viáveis e desejáveis. Ainda, tal decisão somente poderia ocorrer após um diálogo específico entre todos os envolvidos, a fim de legitimar um ou outro caminho escolhido.

A sétima técnica é a criação de estruturas de apoio e a delegação de atividades, de modo que o juiz não seja o único polo de decisão. Trata-se da chamada “microinstitucionalidade”, isto é, a criação de microinstituições para decidir e fiscalizar o litígio. Como exemplo, tal estratégia foi utilizada para viabilizar a inspeção e a vistoria de barragens de mineração, com o objetivo de se criar uma estrutura de fiscalização efetivamente capaz de acompanhar a arriscada atividade das barragens de mineração.

No caso da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, já existe um órgão que poderia ser associada a estas “microinstitucionalidades”, qual seja o Comitê Camaquã. Assim, seria necessário apenas aumentar o número de ferramentas, a fim de que fosse mais ativo e que efetivamente assumisse este papel de fiscalização. Ressalta-se que em todos os processos estudados ao longo desta dissertação, resta claro que quanto mais atuante foi esta estrutura de fiscalização efetiva, mais efetividade as ações em si atingiram. Com efeito, percebe-se claramente que uma “estrutura de monitoramento” é justamente o diferencial em todos os Processos Estruturais que “deram certo”.

A oitava técnica é a autorreferência e a complementariedade dos pedidos das diferentes Ações Cíveis Públicas propostas. Tal técnica foi importante para os processos de Mariana/MG e Brumadinho/MG porque, diante da magnitude das tragédias, muitas ações judiciais haviam sido efetivamente ajuizadas. Todavia, como este não é o caso da situação ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, entende-se que esta técnica, por ora, não teria cabimento.

A nona técnica é o pedido cautelar de indisponibilidade dos bens de eventuais empresas responsáveis pelas violações (no caso, as empresas mineradoras). No caso do Rio Camaquã/RS, identificados os agentes degradadores do meio ambiente ao

longo do Processo Estrutural, com certeza seriam muito bem vindos pedidos de indisponibilidade dos bens, como meios cautelares de garantirem a efetividade das decisões futuras.

Por fim, a décima técnica é a utilização de cautelares destinadas a conter os avanços dos rejeitos das barragens rompidas e o monitoramento dos riscos e instabilidade das demais barragens existentes no local. Na realidade da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS seria possível que outras cautelares se fizessem necessárias, o que somente seria averiguável concretamente ao longo do procedimento. Importa, neste momento, apenas destacar que esta possibilidade existe e poderia ser vantajosa.

Em resumo, entende-se que os instrumentos relativos aos pedidos dinâmicos, à participação social, à consensualidade, ao diálogo e à prestação jurisdicional continuada poderiam ser recursos extremamente importantes para a fiscalização do cumprimento do Plano de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS e, conseqüentemente, da melhoria da qualidade ambiental de toda a região.

Nesse sentido, Sérgio Cruz Arenhart (2015, p. 19) resume com precisão:

Também se exige, em **processos que discutem políticas públicas, adaptações procedimentais**, como visto inicialmente. Especialmente temas como os **limites (e a própria estabilidade) da coisa julgada, o princípio da congruência e a rigidez da sequência procedimental** exigem revisitação à luz das necessidades de **ampla participação** no processo. É necessário ainda **aparelhar o Judiciário** de modo que consiga adequadamente desempenhar sua atividade. **E é fundamental mudar a mentalidade dos gestores da administração judicial, para que possam perceber a importância desse tipo de litígio e oferecendo o devido valor aos magistrados envolvidos (com sua necessária qualificação) e às próprias causas (em estatísticas e na necessidade de se dar maior tempo à solução dessas controvérsias.** Trata-se aí de oferecer um conjunto de técnicas e instrumentos processuais aptos a tornar viável a intervenção, de modo responsável, judicial em políticas públicas – *Grifei*.

Destaca-se que tal mudança de mentalidade não é algo que será alcançado apenas através de processos judiciais. Como dito, o Processo Estrutural não pode ser considerado uma espécie de “salvador da pátria”, que sozinho resolverá todo o problema. O Processo Estrutural, a fundo, pode e deve apenas contribuir para o debate e para a busca de soluções. É claro que cada ator envolvido deve fazer o que lhe cabe: o Processo Estrutural é apenas uma forma mais inteligente do Judiciário fazer a sua parte.

Para que o Estado de Direito Ambiental seja uma realidade, Geoffrey Garver (2013, p. 324-330) elenca as dez principais mudanças de mentalidade necessárias. A primeira é a imprescindibilidade que os seres humanos reconheçam que são parte do sistema vital terrestre e não algo separado dele. A segunda é que os regimes jurídicos sejam limitados por considerações ecológicas necessárias para promover a vida e a inclusão dos limites ecológicos nas esferas socioeconômicas. A terceira é que haja efetiva integração entre o regime jurídico e outras disciplinas (como a economia), a fim de que, de forma sistêmica e integrada, seja possível resolver os problemas em conjunto e não isoladamente. A quarta é a mudança de foco radical na economia e na redução do uso material e energético, em razão da transposição de alguns limites ecológicos. A quinta é a distribuição justa e global dos recursos naturais, com a utilização de princípios de proporcionalidade e subsidiariedade. A sexta é a distribuição equitativa dos bens ambientais entre as gerações presentes e futuras, bem como entre humanos e outras formas de vida; A sétima é a consideração de que o Estado de Direito Ambiental, para que seja vinculante, deve ser também supranacional, com supremacia sobre os outros regimes jurídicos, caso necessário. A oitava medida é a expansão das pesquisas e o monitoramento para melhor entendimento e respeito aos limites ecológicos. A nona é a consideração da precaução sobre os limites planetários. E, finalmente, a décima medida necessária é a mutabilidade como característica do Direito Ambiental, em razão da própria natureza dos limites ecológicos e do equilíbrio da natureza.

Somente assim é que, conforme destacam Alexandre Gastal e Fabricio Maffini (2022, P. 90), “será possível estabelecer um Estado de Direito Ecológico em que os processos ambientais assumam figura central na realidade política, econômica e social de determinada nação”. E é justamente com esse objetivo que se entende pela promissora potencialidade do Processo Estrutural em casos ambientais. Em outras palavras, não basta que se imponham medidas recuperatórias e indenizatórias, pois há a necessidade de verdadeiramente mudar toda uma mentalidade. E isso só poderá ocorrer através do diálogo.

Diante de todo o exposto, como já visto, a dignidade humana e a solidariedade intergeracional ambiental são conceitos interrelacionados e fundamentais para a ordem constitucional brasileira. Impõe-se então reconhecer que o direito fundamental a um meio ambiente equilibrado exige do ser humano um comportamento vinculado à ética da vida, à solidariedade, à equidade intergeracional e sua correspondente

responsabilidade, em um ambiente de pensar sistêmico e de observação da dignidade ecológica da pessoa humana (BERTOLDI; MASSAÚ, 2021, p. 406-407). É, a partir deste pressuposto e proposta, que se deve pensar a realização da constitucionalidade do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por conseguinte, o distanciamento do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental através do Processo Estrutural.

Na já mencionada decisão cautelar proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 (BRASIL, 2020), o Ministro Luís Roberto Barroso expressamente afirmou que “a Constituição brasileira é textual e veemente na consagração do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, de modo que se “impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Dessarte, é justamente diante da condição de direito fundamental conferida ao meio ambiente e da urgência na observância da dignidade humana e da solidariedade intergeracional que o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental deve ser entendido como intolerável pelo sistema jurídico. E, conseqüentemente, é somente a partir destas premissas que se poderá alcançar medidas jurisdicionais estruturantes e hábeis a restaurar (ou instaurar) a constitucionalidade em matéria ambiental.

5 Considerações finais

A Constituição da República Federativa do Brasil consagra os direitos fundamentais com o objetivo de garantir uma vida digna a todos os indivíduos, de modo a salvaguardar a liberdade de todos, diminuir a desigualdade social e possibilitar uma convivência pacífica e fraterna em sociedade. Nesse contexto, o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, por sua complexidade, é essencial para que todos estes objetivos sejam atingidos. Com efeito, trata-se de um direito fundamental que, ao mesmo tempo, é indispensável à liberdade, à igualdade e à fraternidade.

O direito ao meio ambiente, assim, além da sua faceta tradicional de direito transindividual (fundada na noção de fraternidade entre todos os seres vivos, sejam humanos ou não humanos), também tem um aspecto de direito de defesa, eis que se destina a impedir intervenções estatais e particulares indevidas sobre o meio ambiente (de modo que se aproxima da noção de liberdade). E ainda, representa um direito a exigir medidas fáticas destinadas a proteger o ambiente (pelo que desponta sua faceta ligada à igualdade material, isto é, ao desfrute igual de todos a um meio ambiente sadio e equilibrado).

É nesse sentido que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a despeito de ser considerado um direito de terceira dimensão, possui inegável relação com os direitos individuais e sociais, bem como com os pressupostos inerentes a estes, como a dignidade humana e a solidariedade. De fato, é um direito fundamental complexo: um dano ambiental difuso, por exemplo, além de lesar o direito ao meio ambiente equilibrado, pode afetar o direito à vida, à propriedade, à saúde, à moradia e à alimentação, entre outros.

Ressalta-se, pois, que a despeito de ser usualmente identificado como transindividual (terceira dimensão), o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado se caracteriza como direito fundamental de inegável importância, cuja complexidade o faz intimamente ligado aos demais direitos individuais e sociais (primeira e segunda dimensões). Desse modo, o bem ambiental transcende às citadas dimensões de direitos e se coloca em uma posição de abranger, a bem da verdade, todas as dimensões em si mesmo.

Dada a relevância do bem ambiental e da disposição constitucional de construir um verdadeiro Estado de Direito Ambiental, faz-se imprescindível o enfrentamento da

atual crise ambiental estabelecida no Brasil e no mundo, entendida pela escassez de recursos naturais e pelas diversas catástrofes em nível planetário, surgidas a partir das ações degradantes do ser humano na natureza. Assim, considerando que as previsões constitucionais de proteção ao meio ambiente, em larga escala, não são respeitadas, aventa-se a existência de um verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional em matéria ambiental.

A propósito, o Estado das Coisas Inconstitucional é um instituto oriundo da jurisprudência colombiana⁸⁵ e consiste numa técnica decisória através da qual se declara que uma realidade é inconstitucional. O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional demanda a conjugação de quatro pressupostos. O primeiro é que esta realidade inconstitucional se amolde à descrição de um estado generalizado de violações graves, amplas, continuadas, massivas e sistêmicas às disposições constitucionais, em especial as relativas aos direitos fundamentais, capaz de atingir um número amplo de indivíduos. O segundo elemento é a omissão do Poder Público na defesa e no cumprimento dos direitos fundamentais, demonstrando inércia e incapacidade persistente das autoridades. O terceiro pressuposto consiste na necessidade de medidas estruturais de mais de um órgão estatal, que devem atuar conjunta e coordenadamente para superar o quadro de inconstitucionalidade. E por fim, o quarto elemento representa o risco de ajuizamento de um grande número de demandas judiciais sobre o assunto, capaz de causar verdadeiro congestionamento da máquina judiciária.

Este quarto elemento não é unânime na doutrina e na jurisprudência, sendo possível desconsiderá-lo para alargar a probabilidade de acesso à justiça e de concretização dos direitos fundamentais. Ainda, é possível interpretá-lo como uma hipótese, de modo que poderá haver um Estado de Coisas Inconstitucional se o caso em questão apresentar a potencialidade de gerar um amplo número de demandas judiciais, ainda que concretamente tais ações não tenham sido ajuizadas. Destaca-se que este é o sentido utilizado pela Corte Constitucional Colombiana na *Sentencia T-025/04* (COLOMBIA, 2004) e pela ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760 (BRASIL, 2022). Ambas as decisões entendem que “se” todas as pessoas afetadas pelo mesmo

⁸⁵ Como visto, o Estado de Coisas Inconstitucional foi citado pela primeira vez pela Corte Constitucional da Colômbia na *Sentencia de Unificación* n. 559, proferida em 1997 (COLOMBIA, 1997).

problema ajuizassem processos individuais para tutela dos seus direitos, haveria então um grande congestionamento judicial.

Nesse sentido é que se defende a possibilidade de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental existir apenas com a presença concreta dos três primeiros requisitos. Isso porque o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, apesar de essencial para a própria sobrevivência humana, tende a ser pouco valorizado pela população e, assim, não enseja um grande número de demandas judiciais. Com efeito, a lógica antropocêntrica ainda dita a maioria das relações sociais, econômicas e políticas da atualidade, de modo que estas continuam a ter por base a exploração irrestrita dos recursos naturais.

Todavia, apesar da pouca revolta social, a inefetividade do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado não pode ser ignorada pelos tribunais e pelos operadores do Direito. Isso porque a exposição a riscos ecológicos abstratos, próprios da sociedade de risco, prejudica uma quantidade incalculável de seres e de processos naturais do nosso ecossistema global. Assim, considerando o amplo número de seres vivos afetados, se todos tivessem consciência do problema e decidissem buscar por uma tutela judicial, com certeza haveria o citado congestionamento judicial, de modo que perfeitamente configurada a hipótese necessária.

Nesse sentido, em algumas oportunidades o Supremo Tribunal Federal já declarou um Estado de Coisas Inconstitucional para o controle de realidades inconstitucionais no Brasil (aliás, sem condicionar o reconhecimento do instituto à existência de grande número de demandas judiciais). Em detalhes, a primeira menção ao Estado de Coisas Inconstitucional foi no sistema penitenciário, através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Posteriormente, o Supremo também reconheceu a possibilidade de caracterização do instituto em matéria ambiental, mediante as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 e 760 (BRASIL, 2015B; 2020; 2022).

Como mencionou o Ministro Luís Roberto Barroso, relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708, a crise ambiental vivida pelo país pode “impactar um conjunto amplíssimo de direitos fundamentais, com relevantes consequências sociais e culturais”, de modo que não pode ser ignorada (BRASIL, 2020). Nesse contexto é que se insere o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental: um conceito jurídico destinado a descrever quadros de desrespeito ao direito

fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado, para as presentes e futuras gerações. Entende-se que a partir deste rótulo, dado pelo Poder Judiciário, a sociedade será capaz de reconhecer a existência da violação à Constituição, para então buscar meios de lidar com o problema de forma mais satisfatória e garantir a efetividade do direito fundamental ameaçado.

A partir deste contexto, inserem-se discussões acerca da melhor forma de atuação jurisdicional a fim de concretizar as medidas estruturais necessárias para conter o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e, conseqüentemente, efetivar as disposições constitucionais. De início, importa entender que o Estado de Coisas Inconstitucional dá origem a um verdadeiro processo de controle de constitucionalidade em duas fases: abstrata e concreta. Na fase abstrata, fornece-se o significado constitucionalmente adequado; e na fase concreta, analisa-se o contexto fático e determina-se a sua compatibilidade ou não com a ordem jurídica vigente.

Com efeito, a relevância do Estado de Coisas Inconstitucional reside justamente em denunciar uma forma de inconstitucionalidade extremamente comum na prática, mas ainda não abrangida pela legislação brasileira: a inconstitucionalidade não normativa, verificada na discrepância entre as disposições constitucionais e a realidade fática. Isso porque, quanto à forma de conduta praticada, a legislação brasileira reconhece apenas dois tipos de inconstitucionalidade: por ação, quando um dispositivo legal fere material ou formalmente as disposições constitucionais; ou por omissão, quando as disposições constitucionais não podem ser aplicadas por falta de regulamentação infraconstitucional. Percebe-se, pois, que se tratam apenas de inconstitucionalidades normativas.

Ao se importar a jurisprudência colombiana do Estado de Coisas Inconstitucional, na verdade se está reconhecendo que esta sistemática não é completa, de modo que, sozinha, não é capaz de lidar com todos os problemas que a vida prática apresenta. É dizer, está-se reconhecendo que precisamos ampliar o nosso sistema de controle de constitucionalidade para além de questões normativas, a fim de abranger também as inconstitucionalidades da realidade.

Neste cenário, porquanto consiste numa forma jurisprudencial de inconstitucionalidade por omissão, o Estado de Coisas Inconstitucional não possui contornos positivos bem delineados, pelo que se fomentam discussões acerca de quais modelos de controle de constitucionalidade seriam cabíveis para o reconhecimento do instituto. Basicamente, discute-se se seria viável apenas um

controle concentrado, ou se também haveria a possibilidade de um controle difuso. Ainda, questiona-se se tal controle pode ocorrer apenas em âmbito nacional, ou se também seria possível em âmbito regional e local.

Em suma, defendeu-se nesta dissertação a necessidade da máxima ampliação possível dos modelos de controle, como medida que privilegia a supremacia da constituição e a essencialidade dos direitos fundamentais. Assim, seria possível reconhecer e declarar o Estado de Coisas Inconstitucional tanto através de um controle concentrado quanto difuso, tanto em âmbito nacional (perante o Supremo Tribunal Federal) quanto em âmbito regional e local (perante os Judiciários estaduais).

Dessa forma, inclusive seria possível que o Estado de Coisas Inconstitucional fosse reconhecido em sede de controle difuso de constitucionalidade via uma Ação Civil Pública. Para tanto, é necessário que a alegação da inconstitucionalidade da realidade não seja o pedido principal, mas sim a causa de pedir, isto é, que não se confunda com o pedido deduzido na ação, mas configure questão incidental ao exame da pretensão formulada pela parte autora.

Após o reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental, seja através de um controle concentrado ou difuso de constitucionalidade, é necessário dar continuidade às discussões acerca da melhor forma de atuação jurisdicional para efetivar o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações. Neste segundo momento, a preocupação passa a ser a forma de lidar com as consequências da inconstitucionalidade e a forma de se determinar as medidas necessárias para conter o quadro de violações. Aqui, o Processo Estrutural surge como uma possibilidade em destaque.

Isso porque a estrutura coletiva do direito ao meio ambiente não se coaduna com a lógica do Processo Civil tradicional, desenhada para resolução de conflitos individuais, cujos objetos em regra são bens passíveis de valoração econômica. Apesar das adaptações já implementadas processualmente quando se trata de lides ambientais, a concepção tradicional do Processo Civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos, na medida em que é centrado na resolução de disputas entre duas partes conflitantes, as quais apresentam fatos e razões a um terceiro imparcial, que declarará o direito da parte vencedora. Em outras palavras, o foco de uma lide tradicional é um incidente específico, cujos efeitos devem ser removidos ou

ressarcidos – em suma, algo inadequado quando se pensa nos efeitos transcendentais de um dano ambiental.

Assim, a tutela jurisdicional individual não é capaz de proteger o viés prestacional do direito ao meio ambiente (nem dos direitos sociais como um todo), porquanto se tratam de prestações que devem ser distribuídas levando-se em consideração a possibilidade de gozo simultâneo e que só podem ser adjudicadas coletivamente. É exatamente esse o caso do meio ambiente, cuja qualidade, ou não, nunca poderá ser usufruída apenas por uma pessoa.

Da mesma forma, o Processo Coletivo, nos termos em que previsto na legislação brasileira atual, também não apresenta uma solução muito melhor para a judicialização dos direitos sociais – e do próprio direito ao meio ambiente. Isso em razão do fato de até mesmo os processos coletivos se encaixarem nos moldes estreitos do modelo tradicional de resolução de disputas, sendo que as mudanças realizadas, da legitimidade ativa à coisa julgada, são essencialmente adaptações lógicas do processo individual.

Surge, então, a promissora possibilidade de utilização do chamado Processo Estrutural. Com efeito, o Processo Estrutural consiste numa nova forma de pensar o Processo Civil, a fim de que verdadeiramente atue como um instrumento a favor das mudanças sociais, da superação de problemas estruturais, da concretização de políticas públicas e da efetivação de direitos fundamentais, por intermédio de um procedimento dialogado e com soluções consensuais. Consiste, pois, em um meio judicial através do qual é possível tentar combater um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e buscar a concretização do direito ao meio ambiente de forma efetiva.

O Processo Estrutural possui o objetivo de alterar um processo de desconformidade e substituí-lo por um estado de coisas ideal; em outras palavras, trata-se de um processo que objetiva superar um problema estrutural. Para que se possa qualificar um processo como estrutural, algumas características são indispensáveis. O Processo Estrutural pauta-se na discussão de um problema estrutural e busca a transição desse estado de desconformidade para um estado ideal; desenvolve-se num procedimento bifásico (primeiro, com o reconhecimento e definição do problema estrutural; e segundo, com o estabelecimento de um programa ou projeto de reestruturação); e por fim, apresenta flexibilidade intrínseca, com a

adoção de medidas juridicamente atípicas, mas entendidas como necessárias no caso concreto.

Já o problema estrutural, por seu turno, é entendido como uma situação de ilicitude contínua e permanente, que necessita de reorganização ou reestruturação. Assim, os pressupostos de um Estado de Coisas Inconstitucional apresentam uma íntima conexão com a noção de problema estrutural, na medida em que alcança um amplo número de pessoas e de entidades e que implica ordens de execuções complexas, dirigidas a modificar instituições em mau funcionamento. Entretanto, para a utilização de um Processo Estrutural, não é necessário obrigatoriamente que se esteja diante de um Estado de Coisas Inconstitucional. Em outras palavras, entende-se que o Estado de Coisas Inconstitucional configura uma espécie de problema estrutural e, por isso, pode ser tutelado via Processo Estrutural. No entanto, o Processo Estrutural pode ser utilizado mesmo sem a declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional.

O que importa para o cabimento de um Processo Estrutural, a fundo, é que trate de litígios estruturais, quais sejam os decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, normalmente de natureza pública, funciona. Assim, entende-se que o funcionamento da estrutura é o que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio estrutural, de modo que além de analisar a situação de violações já estabelecida, tenta-se alterar a estrutura das instituições para que os danos não voltem a se repetir.

Nesse sentido é que se diz que as decisões em Processos Estruturais não objetivam apenas compensar ou indenizar fatos ocorridos no passado, mas sim ajustar o comportamento futuro dos órgãos públicos e das instituições. Os fatos ocorridos no passado, portanto, são apenas provas do padrão de violação institucionalizada de direitos fundamentais, isto é, são os fatos que desencadeiam a ação. Em outras palavras, enquanto o processo tradicional é retrospectivo, o Processo Estrutural é prospectivo.

Outra questão relevante é a associação entre litígios estruturais e problemas policêntricos. Nestes, toda vez que se resolve um aspecto do problema surgem novas consequências; sempre que se muda uma variável, a mudança influencia as outras variáveis; assim, exigem-se novas soluções e resoluções por diversas vezes. Esta lógica faz concluir que, num Processo Estrutural, a intervenção jurisdicional é necessariamente continuada, eis que o provimento não se encerra de pronto, mas sim

exige constantemente fiscalização e ajuste. Ao contrário do que se tem no processo tradicional (no qual uma única sentença de mérito, em regra, é capaz de resolver o conflito), os problemas estruturais geralmente envolvem situações em que não se tem exata dimensão do problema no momento do julgamento (por mais eficiente que tenha sido a instrução do processo), na medida em que muitas decorrências do problema estrutural apenas surgem no momento da implementação da decisão. Assim, na medida em que é impossível antecipar todos os entraves e, portanto, dispor sobre eles, passam a ser necessários os chamados “provimentos em cascata”: decisões ao longo do procedimento para tratar destas novas questões que surgem aos poucos.

Ainda, importa analisar outra característica essencial do Processo Estrutural, que talvez seja a mais importante de todas: a dialogicidade. Com efeito, somente é possível delimitar um caminho que conduza à solução do problema estrutural se houver diálogo entre todos os envolvidos – não apenas entre as partes do processo, mas entre todos que são influenciados e podem influenciar o litígio estrutural: sociedade civil, Poder Público (aqui compreendidos os três Poderes do Estado) e especialistas técnicos. Daí porque instrumentos como *amicus curiae* e audiências públicas são fundamentais. Ainda, a dialogicidade não é necessária apenas no primeiro momento de prolação de uma sentença estruturante, mas também na sequência, nos “provimentos em cascata” que serão proferidos. Isso porque, para o juiz saber quais foram as consequências concretas da sentença estruturante, a fim de identificar qual rumo as decisões subsequentes devem seguir, é indispensável que se escute aqueles que estão perto do problema e o vivenciam na prática.

Neste ponto, o Processo Estrutural se aproxima da doutrina do *meaningful engagement*, a qual sugere que, no gerenciamento de interesses vulneráveis, os tribunais podem exercer um papel significativo sem necessariamente ordenar a realização de um resultado específico. Com efeito, as próprias partes devem buscar soluções consensuais para o litígio e, assim, engajarem-se no tal compromisso significativo. Por conseguinte, cabe ao tribunal apenas estimular as partes ao diálogo e a uma solução construída, bem como acompanhar e fiscalizar a execução dessa solução.

Dessa forma, o Processo Estrutural se distancia sobremaneira da crítica de ativismo judicial, que muitas vezes lhe é feita de modo leviano. Ao contrário de contribuir para um ativismo judicial, o Processo Estrutural pode representar

precisamente o oposto: uma alternativa possível e promissora para a promoção de diálogos institucionais, sem sobreposição de um Poder sobre os demais.

Neste modelo dialógico de jurisdição constitucional, a função do Poder Judiciário deve ser a de incentivar o diálogo entre as instituições democráticas e a própria sociedade civil, para que a decisão final a ser tomada acerca do sentido da Constituição seja o reflexo de uma deliberação ampla que contou com a participação do povo. Ao cumprir esta função, o Processo Estrutural desempenha, no máximo, uma espécie de “ativismo dialógico”, eis que não impõe soluções, mas sim busca o consenso entre os Poderes e a sociedade civil. É necessário entender que, no ativismo judicial dialógico do Processo Estrutural, o Poder Judiciário passa a atuar como um mediador autorizado a promover diálogos, os quais objetivam a solução dos problemas estruturais e a contenção de violações a direitos humanos através da atuação dos três poderes do Estado.

Assim, o Processo Estrutural será tão efetivo quanto o forem os diálogos que conseguir estimular. Com efeito, se esperarmos que os Processos Estruturais sejam capazes de alterar a realidade sozinhos, sempre se concluirá pela sua inefetividade. Mas se, por outro lado, entendermos que o processo pode incluir um problema estrutural na pauta de discussão da sociedade, o diálogo que se seguir, em continuidade à judicialização, pode ser um motivo para considerá-lo como bem sucedido. De qualquer forma, é claro que diante de problemas estruturais, a reestruturação necessária apenas ocorrerá se os demais Poderes também se empenharem em fazer a sua parte.

O que se defendeu na presente dissertação é que, se o Poder Judiciário é obrigado a decidir toda vez que for acionado (e os problemas ambientais são relevantes ao ponto de merecerem judicialização), então é melhor que atue de forma estratégica, a fim de garantir maior efetividade aos direitos *sub judice*. Assim, entende-se que, pelo diálogo e pelas soluções consensuais, o Processo Estrutural apresenta maiores chances de obter a cooperação dos demais Poderes do que outros modelos de decisões judiciais impostas unilateralmente; sendo, portanto, mais efetivo.

Isso posto, após a análise esmiuçada dos dois institutos, passou-se à aplicação entrelaçada do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental e do Processo Estrutural a um estudo de caso prático acerca da realidade ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS. A propósito, a Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS fica localizada na região central do estado do Rio Grande do Sul, abrange 28 municípios

e possui área de 21.657 km² (SEMA, 2023). Tais municípios apresentam uma população de 1.056.146 habitantes, conforme censo de 2022 (IBGE, 2023).

Os problemas ambientais presentes na Bacia podem ser sucintamente resumidos à poluição das águas por efluentes agrícolas, esgotos domésticos e resíduos sólidos; ao desmatamento ciliar; ao assoreamento dos rios, devido à erosão da mata ciliar e ao acúmulo de detritos nos cursos d'água; à ocupação da área ciliar para moradia irregular; à caça e à pesca indiscriminada; à mineração sem preservação/restauração ambiental; e ao descumprimento da legislação relativa às unidades de conservação e áreas de preservação permanente.

Assim, concluiu-se que os pressupostos caracterizadores do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental estão presentes na região, na medida em que se reconheceu a existência de uma violação grave, ampla, continuada, massiva, generalizada e sistêmica do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, e de outros que lhe são correlatos (como o direito à vida, à saúde e à moradia). Entendeu-se que tal violação pode atingir um número expressivo de indivíduos e que é ocasionada pela omissão do Poder Público na defesa e no cumprimento dos citados direitos fundamentais (demonstrando inércia e incapacidade persistente das autoridades públicas). Dessa forma, defendeu-se que a superação desta violação somente poderá ocorrer com a tomada de medidas estruturantes por mais de um órgão estatal, os quais devem atuar conjunta e coordenadamente para superar o quadro de inconstitucionalidade.

Após, estudou-se as técnicas específicas do Processo Estrutural que podem ser utilizadas para auxiliar a conter o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, notadamente a partir da utilização deste instrumento no manejo judicial de outros casos ambientais emblemáticos, quais sejam os processos relativos aos desastres ambientais de Mariana/MG e Brumadinho/MG e a Ação Civil Pública do Carvão, relativa à recuperação ambiental da área carbonífera de Criciúma/SC.

A propósito, dez técnicas foram identificadas na análise das Ações Cíveis Públicas n. 5002387-92.2021.8.13.0400 (MINAS GERAIS, 2015), n. 5044954-73.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019a), n. 5087481-40.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019b), n. 502608-67.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019c) e n. 5010709-36.2019.8.13.0024 (MINAS GERAIS, 2019d), ajuizadas na Justiça Estadual de Minas Gerais, bem como na Ação Civil Pública n. 1005310-84.2019.4.01.3800,

ajuizada na Justiça Federal, Seção Judiciária de Minas Gerais (BRASIL, 2019) e na Ação Civil Pública n. 2000.72.04.002543-9, que também tramita na Justiça Federal, mas na Seção Judiciária de Santa Catarina (BRASIL, 1993).

A primeira técnica é a adoção de soluções consensuais, diante da ideia de que desenlaces construídos pelas partes tendem a ser muito mais efetivos. Na mesma esteira, a segunda técnica é o diálogo com a população e uma espécie de *accountability* judicial. A terceira técnica é relativa ao diálogo com a participação de especialistas técnicos, que são capazes de oferecer aos sujeitos processuais uma visão mais clara sobre o litígio estrutural e soluções possíveis e mais adequadas. A quarta técnica é a estipulação de metas e cronogramas de curto, médio e longo prazo, os quais podem ser revistos com o passar do tempo. Em sentido semelhante, a quinta técnica é a utilização dos citados provimentos em cascata, para adequar tais cronogramas às necessidades da realidade. A sexta técnica é a possibilidade de fracionamento do problema, para que se possa lidar com questões mais simples e que aceitem ser resolvidas aos poucos. A sétima técnica é a criação de estruturas de apoio e a delegação de atividades, de modo que o juiz não seja o único polo de decisão. A oitava técnica é a autorreferência e a complementariedade dos pedidos das diferentes Ações Cíveis Públicas propostas. A nona técnica é o pedido cautelar de indisponibilidade dos bens de eventuais empresas responsáveis pelas violações. E, por fim, a décima técnica é a utilização de cautelares destinadas a conter os avanços dos rejeitos das barragens rompidas e o monitoramento dos riscos e instabilidade das demais barragens existentes no local.

Após o estudo destas técnicas aplicadas à realidade do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, conclui-se que o Processo Estrutural apresenta a promissora potencialidade de auxiliar a conter crises ambientais, na medida em que pode contribuir para a mudança de mentalidade antropocêntrica da sociedade, notadamente a partir do diálogo entre a população e as instituições.

Diante de todo o exposto, o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental deve ser entendido como intolerável pelo sistema jurídico, a partir da fundamentalidade do direito ao meio ambiente e da urgência na observância da dignidade humana e da solidariedade intergeracional ambiental. E, conseqüentemente, apenas a partir destas premissas e da concretização do diálogo entre a sociedade e os poderes do Estado é

que se poderá alcançar medidas jurisdicionais estruturantes e hábeis a realizar a constitucionalidade em matéria ambiental.

Por fim, tem-se que o problema desta pesquisa foi devidamente respondido e que as hipóteses preliminares foram de fato confirmadas. Em conclusão, entende-se que o Processo Estrutural pode contribuir para a contenção do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental caracterizado na Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS, notadamente a partir das técnicas estruturantes utilizadas nos processos relativos aos desastres ambientais de Mariana/MG e Brumadinho/MG e na Ação Civil Pública do Carvão, de Criciúma/SC.

Esta dissertação se iniciou com uma pergunta: como o Direito, e em especial o Processo Civil, podem fazer a sua parte para a preservação do meio ambiente? Talvez tudo que se defendeu, ao longo de todo o trabalho, seja uma possibilidade. O importante, sem dúvidas, é tentar – pois como diz a famosa frase de Ortega y Gasset (2005, p. 32), "eu sou eu e minha circunstância, e se não a salvo a ela, não me salvo a mim".⁸⁶

⁸⁶ No original: "Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo."

Referências

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2. ed. Madrid: Trotta, 2004.

ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria brasileira dos direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ACCA, Thiago dos Santos. **Direitos sociais: conceito e aplicabilidade**. São Paulo: Almedina Brasil, 2019.

ACKERMAN, Bruce. **The living Constitution**. *Harvard Law Review*, v. 120, 2007. Disponível em: <https://harvardlawreview.org/2007/05/the-living-constitution/> Acesso em: 16 dez. 2022.

ACP DO CARVÃO. **Resumo e GTA**. 2023. Disponível em: <http://acpcarvao.com.br/login/index.php> Acesso em: 27 jan. 2023.

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 23 de maio de 1949**. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf> Acesso em: 05 nov. 2022.

ALEMANHA. **BVerfGE 33, 330 – numerus clausus**. 18 de julho de 1972. Disponível em: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv033303.html#Rn002> Acesso em: 05 jan. 2023.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALMEIDA, Ândreo da Silva. Diálogos institucionais na jurisdição constitucional brasileira: a busca pelo equilíbrio entre a participação popular e a defesa dos direitos fundamentais sociais no estado democrático de direito. *In*: APOLINÁRIO, Marcelo Nunes (org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Sociais: Realidade, Desafios e Perspectivas**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2022, p. 117-130.

APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. ALMEIDA, Ândreo da Silva. O diálogo como alternativa às teorias da última palavra em conflitos de direitos fundamentais. *In*: KNOERR, Fernando Gustavo. PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. LAURENTIIS Lucas Catib de (coords.). **Anais do II Encontro Virtual do Conpedi**. Florianópolis: CONPEDI, 2020, p. 58-78.

APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. FLOOR, Tamira. Para além da retórica: a aplicação problemática do “Estado de Coisas Inconstitucional” no Brasil. *In*: APOLINÁRIO, Marcelo Nunes (org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Sociais: Realidade, Desafios e Perspectivas**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2022, p. 53-71.

ARAUJO JUNIOR, Julio José. O direito à alimentação na Índia: intervenção judicial e implementação democrática de direitos sociais. *In*: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022, p. 477-502.

ARENHART, Sérgio Cruz. Casos de Processo Estruturais em Primeira Instância. *In: II Congresso Internacional de Processo Estrutural*. Virtual. Parceria com o Núcleo de Pesquisa em Interpretação e Decisão Judicial (NUPID) e a Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC-Joaçaba). De 07 a 09 de junho de 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz. O papel do Judiciário na implementação de direitos fundamentais: homenagem ao Min. Luiz Edson Fachin. *In: VITORELLI, Edilson. OSNA, Gustavo. ARENHART, Sérgio. JOBIM, Marco Félix. ZANETI JR., Hermes. REICHELDT, Luís Alberto. Coletivização e Unidade do Direito*. Vol. II. Londrina: Thoth Editora, 2020.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: Reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. *Revista de Processo Comparado*, Curitiba, vol. 2, n. 2, 2015.

ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

ARIZA, Libardo José. *The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia*. *In: MALDONADO, Daniel Bonilla (org.). Constitutionalism of the Global South: the activist tribunals of India, South Africa and Colombia*. New York: Cambridge University Press, 2013, p. 129-159.

AZEVEDO, Ana Lúcia. **Acidente em Mariana é o maior da História com barragens de rejeitos**. O Globo. 17 de novembro de 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/acidente-em-mariana-o-maior-da-historia-com-barragens-de-rejeitos-18067899> Acesso em: 30 mar. 2022.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio. **Processo e Ideologia: o Paradigma Racionalista**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BARBOSA, Rui. **Atos Inconstitucionais**. Atualização de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russell Editores, 2003.

BARROS, Ana Luíza Rocha. **Novos sistemas de justiça na atividade jurisdicional Brasileira: o Processo Estrutural à luz do litígio decorrente do rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão em Brumadinho/MG**. 2020. Trabalho de conclusão de curso. Programa de graduação em Direito. Escola Superior Dom Helder Câmara, 2020. Disponível em: <http://tede.domhelder.edu.br/handle/tede/72#preview-link0> Acesso em: 10 jan. 2022.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no Direito Constitucional contemporâneo: a construção de conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Forum, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Ano do STF**: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. *Conjur*, 2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=3 Acesso em: 20 jan. 2023.

BEÇAK, Rubens; MARIANO FILHO, Jair José. O Judiciário como canalizador da razão pública: uma análise do litígio estrutural *Mendoza* da Argentina. In: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022, p. 239-260.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BENJAMIN, Antonio Herman V. **A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: o caso da América Latina**. São Paulo: Revista Direito Ambiental. n. 0. 1995.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues; MASSAÚ, Guilherme Camargo. O dever fundamental para o meio ambiente equilibrado. In: CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; BRASIL, Deilton Ribeiro (org.). **Constitucionalismo e Meio Ambiente**. Tomo 6: Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Editora Fi, 2021, p. 400-425.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues; SCHONHOFEN, Vivian Pinheiro. A solidariedade intergeracional ambiental e o processo estrutural como instrumentos para a contenção do estado de coisas inconstitucional ambiental. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Barcelona, v. 13, n. 1, 2022. DOI: 10.17345/rcda3225. Disponível em: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3225>. Acesso em: 4 jan. 2023.

BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics**. 2 ed., New Heaven: Yale University Press, 1986.

BILCHITZ, David. *Constitutionalism, the Global South, and Economic Justice*. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (org.). **Constitutionalism of the Global South: the activist tribunals of India, South Africa and Colombia**. New York: Cambridge University Press, 2013, p. 41-94.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevir, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: D.O.U, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. 1992a. Brasília: D.O.U.,

09.11.1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. 1992b. Brasília: D.O.U, 09.11.1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. 1965. Brasília: D.O.U., 05.07.1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm Acesso em: 31 jan. 2023.

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. 1981. Brasília: D.O.U., 02.09.1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm Acesso em: 10 nov. 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. 1985. Brasília: D.O.U., 25.07.1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. 1990. Brasília: D.O.U., 12.09.1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 08 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: D.O.U, 09.01.1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm Acesso em: 25 jan. 2023.

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. 1999a. Brasília: D.O.U., 11.11.1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. 1999b. Brasília: D.O.U., 06.12.1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm Acesso em: 24 ago. 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: D.O.U., 19.07.2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm#:~:text=LEI%20No%209.985%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Regulamenta%20o%20a%20rt.,Natureza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: D.O.U., 11.01.2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm Acesso em: 26 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília: D.O.U., 08.01.2007. 2007b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm Acesso em: 25 jan. 2023.

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: D.O.U., 03.08.2010. 2010a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010.** Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4o da Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000. Brasília: D.O.U., 21.09.2010. 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm Acesso em: 14 dez. 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: D.O.U., 28.05.2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: D.O.U., 17.03.2015. 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016.** Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília: D.O.U., 24.06.2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm Acesso em: 19 jan. 2023.

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. Brasília: D.O.U., 09.12.2011. 2011c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.** Brasília: DJE, 16.10.1992. 1992c. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf> Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça [STJ]. **Recurso Especial 1.487.032.** 2ª Turma. 03 de março de 2015. São Paulo. Relator Ministro Humberto Martins. 2015c. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acao-civil-publica-cabivel-controlar.pdf> Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [STF]. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 42.** Plenário. 28 de fevereiro de 2018. Distrito Federal. Relator Ministro Luiz Fux. 2018a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737> Acesso em 26 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [STF]. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.903.** Plenário. 28 de fevereiro de 2018. Distrito Federal. Relator Ministro Luiz Fux. 2018b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504464> Acesso em 26 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [STF]. **Agravo Regimental no Recurso Especial com Agravo 639.337.** Segunda Turma. 23 de agosto de 2011. São Paulo. Relator Ministro Celso de Mello. 2011b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428> Acesso em: 06 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [STF]. **Agravo Regimental na Reclamação 27.990.** Segunda Turma. 28 de setembro de 2018. Tocantins. Relator Ministro Celso de Mello. 2018c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748376973> Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [STF]. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental [ADPF] nº 347**. Brasília: DJE, 11.09.2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [STF]. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental [ADPF] nº 708**. Brasília: DJE, 28.06.2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856> Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [STF]. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental [ADPF] nº 760**. Brasília: DJE, 08.04.2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993> Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [STF]. **Mandado de Segurança n. 24.667**. Brasília: DJE, 15.12.2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2173749> Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [STF]. **Mandado de Segurança n. 26.303**. Brasília: DJE, 04.10.2007. 2007a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121> Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [STF]. **Reclamação n. 10.793**. Brasília: DJE, 06.06.2011. 2011a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3971695> Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal [STF]. **Reclamação n 4.335**. Brasília: DJE, 22.10.2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2381551> Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região [TRF1]. Seção Judiciária de Minas Gerais. **Ação Civil Pública n. 1005310-84.2019.4.01.3800**. 12ª Seção Judiciária Federal de Belo Horizonte/MG. Juiz Mário de Paula Franco Júnior. 2019. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=238630720164013800&secao=MG&pg=1&enviar=Pesquisar> Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região [TRF4]. Seção Judiciária de Santa Catarina. **Ação Civil Pública n. 2000.72.04.002543-9**. 4ª Seção Judiciária Federal de Criciúma/SC. Juíza Louise Freiberger Bassan Hartmann. 1993. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=2000.72.04.002543-9&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=&seq= Acesso em: 27 jan. 2023.

BROWN FOUNDATION. **Combined Brown Cases, 1951-54**. October, 1988. Disponível em: <https://brownvboard.org/content/combined-brown-cases-1951-54> Acesso em: 15 jan. 2023.

BRUM, Eliane. **Banzeiro òkòtó**: Uma viagem à Amazônia Centro do Mundo. São Paulo: Companhia das Letras, 2021. Trecho disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/estante/trechos/2021/10/21/%E2%80%98Banzeiro-%C3%B2k%C3%B2t%C3%B3%E2%80%99-relatos-sobre-a-devasta%C3%A7%C3%A3o-amaz%C3%B4nica> Acesso em: 10 mar. 2023.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic Choices: The conflicts Society confronts in the allocation of tragically scare resources**. New York: W. W. Norton & Company, 1978.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional”**. 2015a. Tese de Doutorado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural**. 2015b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural> Acesso em: 20 dez. 2022.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de Coisas Inconstitucional, sentenças estruturais e a relevância do monitoramento: o caso colombiano. *In*: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022, p. 427-448.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CAÚLA, Bleine Queiroz; RODRIGUES, Francisco Lisboa. O Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental. **Revista de Direito Público Contemporâneo**. Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, v. 1, n. 2, p. 4, jul./dez. 2018.

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

HISTORY CHANNEL. **Civil Rights Movement**. 2023. Disponível em: <https://www.history.com/topics/black-history/civil-rights-movement> Acesso em: 13 jan. 2023

COLÔMBIA. *Corte Constitucional de la Republica de Colombia*. **Decreto 2591 de 1991**. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DECRETO%202591.php> Acesso em 06 jan. 2023.

COLÔMBIA. *Corte Constitucional de la Republica de Colombia*. **Sentencia de Unificación 559, de 1997**. Disponível em <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 28 set. 2022.

COLÔMBIA. *Corte Constitucional de la Republica de Colombia*. **Sentencia de Tutela 153, de 1998**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm> Acesso em: 28 set. 2022.

COLÔMBIA. *Corte Constitucional de la Republica de Colombia*. **Sentencia de Unificación 090, de 2000**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/SU090-00.htm> Acesso em: 28 set. 2022.

COLÔMBIA. *Corte Constitucional de la Republica de Colombia*. **Sentencia de Tutela 125, de 2004**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm> Acesso em: 28 set. 2022.

COMITÊ CAMAQUÃ. **Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã**. 2022. Disponível em: <https://www.comitecamaqua.com/index.php> Acesso em 24 jun. 2022.

COMITÊ CAMAQUÃ. **Perfil do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã**. Facebook. 2023. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/people/Comit%C3%AA-de-Gerenciamento-da-Bacia-Hidrogr%C3%A1fica-do-Rio-Camaqu%C3%A3/100068315862235/> Acesso em: 25 jan. 2023

COMITÊ DE COMBATE À MEGAMINERAÇÃO NO RS [CCM/RS]. **Dossiê Viveres – o Pampa viverá**. 2016. 1 vídeo (86min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MIXozp6SZQE> Acesso em: 15 mar. 2022.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. História do *judicial review*: o mito de *Marbury*. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 209, jan./mar., 2016.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR [CAPES]. **Catálogo de Teses e Dissertações**. 2023. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> Acesso em: 10 jan. 2023.

COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martines. Processo coletivo e controle judicial de políticas públicas – Relatório Brasil. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O**

processo para solução de conflitos de interesses públicos. 1 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 359-382.

COTA, Samuel Paiva. NUNES, Leonardo Silva. Medidas estruturais no ordenamento jurídico brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público. **Revista de Informação Legislativa**, n. 217, 2018. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p243#:~:text=COTA%2C%20Samuel%20Paiva%3B%20NUNES%2C,55%2C%20n. Acesso em: 26 jan. 2023.

DANTAS, Eduardo Souza. **Ações estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional.** Curitiba: Juruá Editora, 2019.

DESLANDES, Suely Ferreira. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria método e criatividade.** 2a reimp. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019. p. 29-55.

DIAS, Eduardo Rocha. “Proteção constitucional do meio ambiente e princípio da precaução no Brasil” em **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas.** Fortaleza, v. 22, n. 1., 2017.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de Direito Processual Civil: Execução.** Vol. V. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo.** Vol. IV. 14. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil.** Vol. IV. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

DUARTE, Veronica Rangel. **As técnicas do Processo Estrutural na efetivação da tutela jurisdicional contra o ilícito ambiental.** Dissertação de Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Pernambuco, 2020.

DUARTE, Veronica Rangel. **Processo Estrutural no conflito ambiental: ferramentas para a implementação da tutela específica.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *US Congress.* **Constitution of the United States. Thirteenth Amendment.** 1865. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-13/#:~:text=Neither%20slavery%20nor%20involuntary%20servitude,place%20subject%20to%20their%20jurisdiction.> Acesso em: 23 jan. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *US Supreme Court. **Brown v. Board of Education of Topeka***, 347 U.S. 483 (1954). Disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/> Acesso em: 30 set. 2022

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *US Supreme Court. **Dred Scott v. Sandford***, 60 U.S. 393 (1856). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/60/393/> Acesso em: 23 jan. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *US Supreme Court. **Gayle v. Browder***, 352 U.S. 903 (1956). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/142/707/2263463/> Acesso em: 15 jan. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *US Supreme Court. **Holmes v. City of Atlanta***, 350 U.S. 879 (1955a). Disponível em: <https://casetext.com/case/holmes-v-city-of-atlanta-3> Acesso em: 15 jan. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *US Supreme Court. **Mayor of Baltimore v. Dawson***, 350 U.S. 877 (1955b). Disponível em: <https://casetext.com/case/dawson-v-mayor-city-of-baltimore-city> Acesso em: 15 jan. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *US Supreme Court. **Plessy v. Ferguson***, 163 U.S. 537 (1896). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/163/537/> Acesso em: 23 jan. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Por que uma constituição da terra? Constitucionalismo além do estado**. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Sociedade Científica do Direito. I Encontro Virtual do Conpedi, 2020.

FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade vida: quatro conferências sobre a *structural injunction*. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

FISS, Owen. **The civil rights injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

FISS, Owen. *The forms of justice*. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 1, nov/1979, p. 1-58.

FRANÇA. **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão**. 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> Acesso em: 20 jun. 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Decisões estruturais na Jurisprudência Argentina: notas sobre a importância do experimentalismo democrático a partir do caso Mendoza. 2022a. In: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022, p. 195-222.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. O Poder Judiciário como amplificador de vozes marginalizadas: ativismo dialógico e transformações sociais pelo Processo Estrutural. 2022b. *In*: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022, p. 361-388.

FREITAS, Raquel. **Bombeiros encontram mais um corpo em Brumadinho**. G1. 02 de outubro de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/10/02/bombeiros-encontram-mais-um-corpo-em-brumadinho.ghtml> Acesso em: 30 mar. 2022.

FRIEDMAN, Barry. *Dialogue and Judicial Review*. **Michigan Law Review**, v. 91, 1993.

GARAVITO, César Rodríguez. **Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales em el Sur Global**. Buenos Aires: Siglo Veinteuno Editores, 2015.

GARGARELLA, Roberto. *El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos*. *In*: GARGARELLA, Roberto (ed.). **Por uma justiça dialógica: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2014, p. 119-158.

GARVER, Geoffrey. *The rule of ecological law: the legal complemente to degrowth economics*. **Sustainability**. Doi 10.3390/su5010316. N. 5, 2013, p. 316-337.

GASTAL, Alexandre Fernandes. MAFFINI, Fabricio Souto. Deficiências processuais e estruturais do Direito Ambiental Contemporâneo: uma análise acerca da emergência de novos paradigmas ecológicos no Direito. *In*: APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. ALMEIDA, Ândreo da Silva. FIGUEIREDO, Vanessa Aguiar (orgs.). **Direitos fundamentais, cidadania e políticas públicas: reflexões à luz do estado contemporâneo**. Goiânia: Editora Alta Performance, 2022, p. 62-99.

GASTAL, Alexandre Fernandes. SCHÖNHOFEN, Vivian Pinheiro. A judicialização dos Direitos Sociais e o Processo Estrutural. *In*: APOLINÁRIO, Marcelo Nunes (org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Sociais: Realidade, Desafios e Perspectivas**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2022, p. 13-32.

GIOVANINI, Adenilson. **Área de Preservação Permanente?** Disponível em: <https://adenilsongiovanini.com.br/blog/area-de-preservacao-permanente/> Acesso em 25 jan. 2023.

GODOY, Miguel Gualano. **Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GOMES, Carla Amado. **Direito Ambiental: O Ambiente como Objeto e os Objetos do Direito ao Ambiente**. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

GOMES, Carla Amado. **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007.

GOOGLE. **Google Acadêmico** (*Google Scholar*). 2023. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/?hl=pt> Acesso em: 10 jan. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. Teoria e Prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional. **A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Bem-estar comum**. Tradução de Clóvis Marques. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal Alemã**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

IBGE [INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA]. **Censo demográfico de 2022**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados> Acesso em: 17 fev. 2023.

INSTITUTO ECOBRASIL. Ecoturismo e Ecodesenvolvimento. **Área de Proteção Permanente (APP)**. 2023. Disponível em: <http://www.ecobrasil.provisorio.ws/30-restrito/categoria-conceitos/1190-area-de-protecao-permanente-app> Acesso em: 25 jan. 2023.

INPE [INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA ESPACIAL]. **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes> Acesso em: 17 fev. 2023.

JOBIM, Marco Felix. Casos de Processo Estruturais em Primeira Instância. *In: II Congresso Internacional de Processo Estrutural*. Virtual. Parceria com o Núcleo de Pesquisa em Interpretação e Decisão Judicial (NUPID) e a Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC-Joaçaba). De 07 a 09 de junho de 2022.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na jurisdição constitucional:** da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

JOBIM, Marco Félix; STEFFENS, Luana. O Processo Estrutural no âmbito do Tribunal Constitucional do Peru: reflexões a partir do caso *Lambayeque v. Arellano Serquén*. In: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022, p. 523-553.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KRELL, Andreas J. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha:** os descaminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

KRELL, Andreas. **Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados:** limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 7. ed. 3. reimp. São Paulo: Atlas, 2019.

LATOURE, Bruno. **Onde aterrar?** – Como se orientar politicamente no Antropoceno. Tradução de Marcela Vieira. 1. ed. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução de Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed, 1999.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo. Teoria e Prática**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, Leandro Barcelos de. **A Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã:** aspectos físicos, dramas ambientais e perspectivas sociais. Joinville: ArteSam, 2018.

LINS, Liana Cirne. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais: uma avaliação crítica do tripé denegatório de sua exigibilidade e da concretização constitucional seletiva. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 182, abr./jun., 2009.

LIRA, Adriana Costa. **O Processo Coletivo Estrutural:** mecanismo de combate ao estado de coisas inconstitucional no Brasil. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

LOPES FILHO, Juraci Mourão; MAIA, Isabelly Cysne Augusto. O uso de precedentes estrangeiros e a declaração de Estado de Coisas Inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 117, p. 219-273. jul./dez. 2018.

LOPES, Marcus. **Diálogos Institucionais: o que é, como funciona e como pode ser implantado no Brasil: legitimidade democrática e controle de constitucionalidade sem a última palavra**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

MAFFINI, Fabricio Souto. **Processo Estrutural e meio ambiente: novos paradigmas para o trato judicial dos bens ecológicos**. Dissertação de Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Pelotas, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo Constitucional e Democracia**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MASSAUÍ, Guilherme Camargo. A perspectiva da Solidariedade a ser considerada pelo Direito. **Revista de Ciências Jurídicas**, v. 4, p. 133-148, 2012.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Universidade de São Paulo, 2008.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça [TJMG]. 2ª Vara da Comarca de Mariana. **Ação Civil Pública n. 5002387-92.2021.8.13.0400**. Juíza Marcela Oliveira Decat de Moura. 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça [TJMG]. 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte. **Ação Civil Pública n. 5044954-73.2019.8.13.0024**. Juiz Elton Pupo Nogueira. 2019a.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça [TJMG]. 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte. **Ação Civil Pública n. 5087481-40.2019.8.13.0024**. Juiz Elton Pupo Nogueira. 2019b.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça [TJMG]. 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte. **Ação Civil Pública n.º 502608-67.2019.8.13.0024**. Juiz Elton Pupo Nogueira. 2019c.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça [TJMG]. 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte. **Ação Civil Pública n.º 5010709-36.2019.8.13.0024**. Juiz Elton Pupo Nogueira. 2019d.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa**

social: teoria método e criatividade. 2a reimp. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019, p. 9-28.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS [MPMG]. **MPMG cobra na Justiça R\$ 2,5 bi para os atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão.** 15.10.2021. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-cobra-na-justica-r-2-5-bi-para-os-atingidos-pelo-rompimento-da-barragem-de-fundao-8A9480677C503C10017C51602115721F-00.shtml> Acesso em: 27 jan. 2023.

MIOZZO, Pablo Castro. Jurisdição e Direitos Sociais: existe previsão constitucional para o controle difuso de inconstitucionalidade por omissão? *In*: APOLINÁRIO, Marcelo Nunes (org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Sociais: Realidade, Desafios e Perspectivas.** São Paulo: Editora Max Limonad, 2022, p. 131-146.

MIRANDA, Jorge Manuel Moura Loureiro de. “O regime dos direitos sociais” em **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 188, p. 23-36, out./dez. 2010.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no Processo Civil: Pressupostos sociais, lógicos e éticos.** 3. ed. rev., atual. e ampl. de acordo com o novo código de processo civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MITIDIERO, Daniel. **Cortes Superiores e Cortes Supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente.** 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2023.

MITIDIERO, Daniel. **Processo Civil e Estado Constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

MITIDIERO, Daniel. **Processo Constitucional: do controle ao processo, dos modelos ao sistema.** São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022.

MÖLLER, Gabriela Samrsla; MARCO, Christian Magnus de. Processos Estruturais e Decolonialidade. *In*: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processos Estruturais no Sul Global.** Londrina: Editora Thoth, 2022, p. 29-67.

MORENO, Natália de Almeida. **A face jurídico-constitucional da responsabilidade intergeracional.** Estudos de Doutorado & Mestrado. Série D, no 9. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, abril/2015. Disponível em: http://www.ij.fd.uc.pt/publicacoes/estudos_seried/pub_9/D_numero9.pdf Acesso em: 23 dez. 2022.

NABAIS, José Casalta. “A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos”. **Revista da AGU**, Brasília, v. 1, n. 01, jun. 2005.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional.** 11. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

NUNES, Dierle. BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes. ARAÚJO, Jéssica Helena Braga. A aplicação participada de medidas estruturantes nos

processos coletivos de Mariana e Brumadinho. *In*: NUNES, Dierle. COSTA, Fabrício Veiga. GOMES, Magno Federici (orgs.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**: volume 2. Porto Alegre: Editora Fi, 2020, p. 299-326.

NUNES, Leonardo Silva. Casos de Processo Estruturais em Primeira Instância. *In*: **II Congresso Internacional de Processo Estrutural**. Virtual. Parceria com o Núcleo de Pesquisa em Interpretação e Decisão Judicial (NUPID) e a Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC-Joaçaba). De 07 a 09 de junho de 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Passando a boiada**. O segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro, 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022.

OLIVEIRA FILHO, Ari Alves de. **Responsabilidade civil em face dos danos ambientais**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais**: efetividade frente à reserva do possível. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

ORTEGA Y GASSET, José. **Meditaciones del Quijote**. *Letras hispánicas*. Madrid: Editora Cátedra, 2005.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” – Decisões Estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos Estruturais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 463-489.

PAIXÃO, Juliana Patricio. **Estado de Coisas Inconstitucional**: sob a perspectiva da saúde pública e da metáfora da árvore. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2017.

PEÑA, Gabriel Bustamante. **Estado de cosas inconstitucional y políticas públicas**. Dissertação de Mestrado em Estudos Políticos. Bogotá: *Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 2011.

PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa. GÓES, Gisele Santos Fernandes. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: breves reflexões acerca deste (não tão) novo paradigma processual. *In*: VITORELLI, Edilson. OSNA, Gustavo. ZANETI JR., Hermes. REICHELDT, Luís Alberto. JOBIM, Marco Félix. DOTTE, Rogéria (orgs.). **Coletivização e Unidade do Direito**: estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart. Vol. III. Londrina: Thoth Editora, 2022, p. 181-205.

PISKE, Oriana. **A essência da legitimação democrática do poder judiciário**. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2009. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2009/a-essencia-da-legitimacao-democratica-do-poder-judiciario-juiza-orian-piske> Acesso em: 10 out. 2022.

POLANYI, Michael. *The logic of liberty: reflections and rejoinders*. London: Routledge, 1998.

PORFIRO, Camila Almeida. A jurisprudência da Suprema Corte Argentina em processos estruturais. In: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processos Estruturais no Sul Global**. Londrina: Editora Thoth, 2022, p. 223-238.

PUGA, MARIELA. *El litigio estructural*. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**. Ano 1, n. 2, nov. 2014, p. 41-82.

PUGA, MARIELA. **Litigio Estructural**. Tese de Doutorado. *Facultad de Derecho*. Buenos Aires, 2013.

PULIDO, Carlos Libardo Bernal. Direitos fundamentais, juristocracia constitucional e hiperpresidencialismo na América Latina. Tradução de Graça Maria Borges de Freitas. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 17, n. 111, p. 15-34, 2015.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2002.

RÊGO, Carolina Noura de Moraes. **O Estado de Coisas Inconstitucional: entre o Constitucionalismo e o Estado de Exceção**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 23.798, de 12 de março de 1975**. Cria Parques Estaduais e Reservas Biológicas e dá outras providências. Porto Alegre: D.O.E., 14.03.1975. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201612/07154147-decreto-23798-75-cria-ucs.pdf> Acesso em 25 jan. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Resolução nº 206, de 14 de setembro de 2016**. Aprova o enquadramento das águas superficiais da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã/RS. Porto Alegre: D.O.E., 01.12.2016. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1sgFxdSE0e2cKVhmcQ1csEzWP_6WKh9TN/view Acesso em: 24 jan. 2023.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental: Parte Geral**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da Justiça**. 3 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

SANTOS, Camila Perez Yeda dos. **Processo Estrutural: Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. São Paulo: Almedina, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021a.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais e Mínimo Existencial – Notas sobre um possível papel das assim chamadas Decisões Estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. 2021b. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 605-635.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações” em SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; ROSA, Taís Hermann da. Breves Notas sobre a dogmática do mínimo existencial no direito brasileiro. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**. Vitória, vol. 16, n. 1, p. 217-248, jan./jun., 2015.

SCIELO. **Scientific Electronic Library Online**. 2023 Disponível em: <https://www.scielo.br/> Acesso em: 10 jan. 2023.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E DA INFRAESTRUTURA DO RIO GRANDE DO SUL [SEMA]. **L030 - Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã**. 2023. Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/l030-bh-rio-camaqua#:~:text=A%20Bacia%20Hidrogr%C3%A1fica%20do%20Camaqu%C3%A3,est%C3%A3o%20no%20final%20desta%20p%C3%A1gina>. Acesso em: 24 jan. 2023.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E DA INFRAESTRUTURA DO RIO GRANDE DO SUL [SEMA]. **Relatório Final Síntese (RS)**: Serviços de Consultoria Relativos ao Processo de Planejamento da Bacia Hidrográfica do Camaquã Fases A, B e C. 2016a. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0Byn_B-4Lg7RGXzRMcmpKMmp5djA/view?resourcekey=0-XHpatBJSI_M7uBjPlu-mVA Acesso em: 24 jan. 2023.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E DA INFRAESTRUTURA DO RIO GRANDE DO SUL [SEMA]. **Encante Final**: Plano da Bacia Hidrográfica do Camaquã – 2015 a 2035. 2016b. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0Byn_B-4Lg7RGQXN4SldKRVM1Vvk/view?resourcekey=0-TbM2uqodaSw8JHSGtrPaaA Acesso em: 24 jan. 2023.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. “Processo estruturais e direito à moradia no sul global: contribuições das experiências sul-africana e colombiana” em **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 19, n. 32, p.148-183, set./dez. 2021.

SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de Coisas Inconstitucional e Processo Estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores. 2012.

SILVA, Rogério Duarte da. SILVA, Laura Larré da. Diálogos institucionais ou última palavra: qual o caminho para efetivação de direitos fundamentais? *In*: APOLINÁRIO, Marcelo Nunes (org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Sociais**: Realidade, Desafios e Perspectivas. São Paulo: Editora Max Limonad, 2022, p. 91-115.

SILVA, Sandoval Alves da. **A negociação estrutural dos grandes litígios e problemas pelo Ministério Público**. 2020.1 vídeo (110min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Zn2Nt8qszlk> Acesso em: 20 mar. 2022.

SILVA, Vasco Pereira da. “Todos diferentes, todos iguais” breves considerações acerca da natureza jurídica dos direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça**, Porto Alegre, n. 16, p. 23-51, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos social. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesses públicos**. 1 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 383,396.

SUNSTEIN, CASS. *Backlash's Travels*. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**. University of Chicago. Public Law Working Paper n. 157. Mar. 2007. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=970685 Acesso em: 24 nov. 2022.

TALANOA [INSTITUTO TALANOA]. Projeto Política por Inteiro. **Reconstrução**: 401 atos do Poder Executivo Federal (2019-2022) a serem revogados ou revisados para reconstituição da agenda climática e ambiental brasileira. 2022. Disponível em: <https://politicaporinteiro.org/2022/11/04/maos-a-obra-iniciada-a-reconstrucao/> Acesso em: 17 jan. 2023.

TORRES, Ricardo Lobo Torres. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, p. 29-49, jul./set., 1989.

VASAK, Karel. *Revisiter la troisième génération des droits de l'homme avant leur codification*. **Liber Amicorum Hector Gros Espiell**. Bruylant: Bruxelles, 1997, pp. 1649-1679. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12244.pdf> Acesso em: 11 abr. 2023.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo Institucional e controle de constitucionalidade**: debate entre o STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015.

VIOLIN, Jordão. Problemas Policêntricos e Processos Estruturais: problemas impróprios para a jurisdição? *In*: VITORELLI, Edilson. OSNA, Gustavo. ZANETI JR., Hermes. REICHEL, Luís Alberto. JOBIM, Marco Félix. DOTTE, Rogéria (orgs.).

Coletivização e Unidade do Direito: estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart. Vol. III. Londrina: Thoth Editora, 2022, p. 227-260.

VIOLIN, Jordão. **Processos Estruturais em perspectiva comparada:** a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. Tese de Doutorado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Paraná, 2019.

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

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural:** teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2021.

VITORELLI, Edilson. BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à participação:** técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

WANG, Daniel Wei Liang. Direitos sociais e a falácia do nirvana. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, vol. 21, n. 125, p. 482-513, out. 2019/jan. 2020.